

LE PRÉFET RÉGIONAL



THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue le 13 Juin 1942, à 14 heures

PAR

Pierre GAY

Jury :

Président : M. ROLLAND, Professeur.

Suffragants { M. MESTRE, Professeur.
M. WALINE, Professeur.



LIBRAIRIE
DU
RECUEIL SIREY

(Société Anonyme)

22, Rue Soufflot, PARIS (5^e)

—
1942

LE PRÉFET RÉGIONAL



Digitized by the Internet Archive
in 2026

LE PRÉFET RÉGIONAL

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue le 13 Juin 1942, à 14 heures

PAR

Pierre GAY

Jury :

Président : M. ROLLAND, Professeur.

Suffragants { M. MESTRE, Professeur.
M. WALINE, Professeur.

LIBRAIRIE

DU

RECUEIL SIREY

(Société Anonyme)

22, Rue Soufflot, PARIS (5°)

1942

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs



INTRODUCTION

La structure administrative d'un Pays est en grande partie fonction de sa structure politique. Cependant, parce que l'organisation administrative fait partie de la vie intérieure de l'Etat et qu'elle est beaucoup plus complexe que l'organisation politique, elle fait généralement l'objet de bouleversements moindres que celle-ci. Ainsi, tout au cours du dix-neuvième siècle, elle a résisté à de nombreuses transformations politiques. Mais elle doit toutefois s'inspirer des principes généraux qui régissent la constitution politique de l'Etat et s'y adapter. Aussi est-ce dire qu'à la suite de la profonde transformation de la structure gouvernementale de la France depuis le 11 juillet 1940, la réforme administrative devait suivre celle de l'Etat.

Au nombre des diverses modifications apportées à nos institutions administratives, celle concernant la création de Préfets régionaux n'est pas la moindre, non seulement quant au présent, mais aussi relativement à l'organisation future du Pays. Quant au présent, elle réalise un premier essai d'adaptation de l'organisation administrative française fondée sur la division du Pays en départements et vieille d'un siècle et demi, aux tâches nouvelles qu'imposent à la fois les circonstances actuelles et le développement des attributions de l'Etat dans les divers domaines administratif, économique et social. Quant à l'avenir, elle prépare et annonce la réorganisation de l'administration française qui doit donner une large place aux aspirations régionalistes par la création de provinces. C'est ce double caractère qui fait tout l'intérêt de l'étude que nous allons entreprendre comme de sa difficulté.

Il s'agit avant tout d'une institution récente, provisoire, limitée aux domaines où le besoin s'en fait particulièrement sentir, ceux de la police et des affaires économiques et qui doit servir d'expérience à une réforme d'ensemble définitive. Etant récente, elle s'élabore tous les jours devant nos yeux et, devant servir d'expérience, elle fait l'objet d'une création continue, c'est-à-dire constamment adaptée aux résultats obtenus. Le législateur a tenu, pour ces motifs, à lui laisser une grande souplesse de fonctionnement en ne limitant pas avec minutie et dans le détail les attributions et le rôle des Préfets régionaux. Les principes qui président à cette réorganisation se dégagent eux-mêmes de l'expérience. Dans ce domaine, non encombré de précédents ni de définitions *a priori*, les textes sont encore peu nombreux. Ils se bornent, après avoir créé l'institution, à fixer à grands traits ses contours : lois du 19 avril 1941 modifiée par celle du 20 mai créant les Préfets régionaux, du 23 avril 1941 sur l'organisation générale des services de police en France, du 11 août 1941 sur les pouvoirs des Préfets régionaux à l'égard des fonctionnaires, du 25 août 1941 sur leurs attributions en matières économiques, du 23 octobre 1941 sur l'organisation du ravitaillement. Ces lois ont renvoyé à des décrets ou à des arrêtés pour préciser les modalités de fonctionnement des Préfectures régionales. Un certain nombre de ces textes annoncés ont déjà été publiés, mais tous ne sont pas encore intervenus, ce qui laisse souvent subsister, un an après la création des Préfets régionaux, une certaine imprécision et montre la difficulté qui existe à fixer leurs attributions précises, ainsi que le peu d'empressement mis par les administrations centrales à se dessaisir de leurs pouvoirs au profit de l'échelon régional. Cela apparaît principalement dans le domaine économique. Si, en effet, parce que les difficultés étaient moindres, les questions relatives au statut du Préfet régional et de ses auxiliaires (décret du 23 avr. 1941 sur les Intendants de Police; décret du 15 mai 1941 relatif aux Intendants des affaires économiques, trois décrets du 18 juillet 1941 concernant les Préfets délégués,

le Secrétariat régional et les Directeurs de Cabinet des Préfets régionaux), et celles touchant à la police (décrets du 13 mai 1941 et 7 juillet 1941) ont été déterminées avec précision par les textes précités, le rôle des Préfets régionaux en matière économique reste encore assez imprécis. Nous serons amenés à constater la lenteur avec laquelle interviennent les décrets annoncés par la loi du 25 août 1941 qui doivent faire la répartition des attributions entre l'administration centrale et la région.

Le premier écueil de ce sujet est donc qu'il apparaît, au premier abord, comme assez mince et comme assez imprécis. Ensuite et surtout puisqu'il s'agit d'une institution en pleine création, on ne peut la fixer définitivement. Néanmoins, ces deux obstacles ne sont pas décisifs pour interdire actuellement une étude du Préfet régional à une double condition :

Tout d'abord, un an après sa création, il n'est pas trop tôt pour retracer dans son ensemble les caractéristiques de cette institution nouvelle en montrant à quels besoins elle répond, en marquant les premiers résultats obtenus et en indiquant ceux qu'elle pourra encore donner dans l'avenir.

En second lieu, l'étude du Préfet régional représente un des aspects les plus intéressants de la réorganisation administrative de la France et annonce l'institution d'une division nouvelle : la province. Elle traduit à la fois la nécessité permanente pour l'Etat de faire sentir efficacement son action sur tous les points du territoire (problème de la déconcentration) et le désir de tenir compte des aspirations qui, de tous temps, conduisent les individus à s'administrer eux-mêmes dans le cadre régional ou local par l'intermédiaire de leurs représentants et de l'existence d'une vie régionale ou provinciale propre ne se confondant pas avec la vie nationale (problèmes de la décentralisation et du régionalisme). En la plaçant dans ce cadre général, l'étude du Préfet régional présente alors un champ d'exploration qui lui donne tout son intérêt. Si donc la réforme des Préfets régionaux se présente sous l'aspect du provi-

soire en ce qui concerne la délimitation des régions ou le domaine de son application, elle se présente plus encore peut-être sous celui de la durée puisqu'elle est inspirée par les principes généraux de l'organisation administrative du Pays.

Il convient, dans ces conditions, de montrer comment se pose le problème de l'organisation administrative régionale, c'est-à-dire, d'une part, de rappeler quelles sont les origines de l'organisation administrative actuelle en indiquant comment historiquement s'est effectuée la division administrative de la France et comment s'est exercée l'action de l'Etat en province et, d'autre part, d'exposer la thèse du régionalisme en rappelant les critiques adressées aux départements, les tendances à étendre sous la pression des nécessités le cadre départemental devenu trop étriqué, les divers projets régionalistes et les principes de la réforme administrative actuelle.

Le problème de l'organisation administrative régionale étant posé dans son ensemble, l'étude du Préfet régional, aspect le plus actuel de ce problème, pourra ensuite être faite au double point de vue du statut des Préfets régionaux et de leurs auxiliaires et du rôle qui leur revient plus spécialement dans les deux ordres d'attributions pour lesquels ils ont des pouvoirs spéciaux, la police et les affaires économiques.

Ces idées conduisent donc à adopter le plan suivant :

Première partie. — Le problème de l'organisation administrative régionale.

Deuxième partie. — Le statut du Préfet régional et de ses auxiliaires.

Troisième partie. — Le rôle du Préfet régional.

PREMIÈRE PARTIE

LE PROBLÈME

DE L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE

RÉGIONALE

Entre le Gouvernement qui donne l'impulsion à la machine administrative et les administrés qui doivent obéir, une série de rouages intermédiaires est nécessaire. Le problème de l'organisation administrative d'un pays est celui de l'aménagement de ces rouages, de l'articulation sur l'ensemble du territoire des divers organes administratifs.

L'Histoire nous montre qu'à toutes les époques ce problème s'est posé et qu'il a reçu des solutions diverses, mais qui répondent toutes à la nécessité pour l'Etat de faire sentir son action sur l'ensemble du Pays. A l'époque actuelle, il s'offre de nouveau à l'attention des pouvoirs publics et la solution qu'on entend lui donner s'inspire à la fois des traditions du passé et des aspirations régionalistes.

Dès lors, pour bien comprendre comment se présente ce problème de l'organisation administrative régionale, dont l'institution récente du Préfet Régional constitue une application originale et intéressante, il faut retracer l'histoire de l'organisation administrative française et exposer la thèse du régionalisme. D'où les deux chapitres suivants : les origines de l'organisation administrative, et le régionalisme.

CHAPITRE PREMIER

LES ORIGINES DE L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE

L'exécution des tâches administratives qui incombent à l'Etat exigent une armature administrative. De tous temps, cette armature a existé mais elle a été plus ou moins complexe selon les époques. Très développée, savamment et harmonieusement agencée lorsque l'Etat est puissant, elle est beaucoup plus rudimentaire dans les périodes d'effacement de l'Etat et d'émiettement de son autorité. Pour maintenir les groupes sociaux élémentaires (tribus, clans, cités, communes) dans sa stricte dépendance, l'Etat s'est toujours efforcé de les englober dans un réseau plus vaste de circonscriptions dessinées sur le territoire soit arbitrairement, soit le plus souvent en tenant compte de données géographiques, historiques ou économiques, et à la tête desquelles il plaça un agent chargé de faire sentir son action.

Cette volonté centralisatrice de l'Etat s'est heurtée constamment aux aspirations qui poussent les individus ou les groupements à s'administrer eux-mêmes par l'intermédiaire de leurs représentants directs. Cette méfiance du Pouvoir central a toujours été grande dans notre Pays et l'Histoire nous offre un mouvement de flux et de reflux, d'extensions, de limitations et de suppressions de l'autorité étatique et des libertés locales. Mais l'Histoire nous apprend également que, sous peine de tomber dans l'anarchie, cette vie locale doit rester étroitement subordonnée au Pouvoir Central chargé d'assurer dans l'Etat l'unité d'action et la solidarité entre les diverses parties du terri-

toire. Aussi, puisque ces deux forces co-existent, doit-il moins s'agir d'une lutte irréductible entre elles que de leur conciliation.

Deux types d'organisation administrative peuvent donc se concevoir en Droit : ou bien l'administration peut être exclusivement assumée par des agents du Pouvoir Central, et nous avons alors une administration centralisée; ou bien elle peut résulter d'une collaboration entre les agents du Pouvoir Central et les représentants des administrés, et c'est alors ce que l'on appelle une administration décentralisée. A peu près à toutes les époques de notre histoire, il a existé entre le Pouvoir Central et les représentants des administrés, une certaine collaboration plus ou moins développée qui s'est traduite par la coexistence de deux groupes distincts d'organes administratifs : les agents du Pouvoir Central et les organes d'autonomie régionale et locale. L'étude de l'organisation administrative française comporte donc un double aspect : celui du Pouvoir Central avec l'examen des divers agents chargés d'exécuter ses décisions, et celui de l'autonomie régionale et locale avec l'exposé de ses organes propres. Mais si, au dernier étage de l'administration pour les groupes les plus restreints qui ont porté les noms de communautés, cités, bourgs, villages, villes ou communes, on rencontre généralement cette collaboration du Pouvoir Central et des organes locaux, il n'en est pas de même aux échelons supérieurs sur le plan des provinces et des régions. A ce stade, la tendance fut le plus souvent de restreindre les libertés locales et de marquer plus fortement l'autorité de l'Etat. D'ailleurs, d'une façon générale, quel que soit le type d'organisation administrative adopté, centralisation ou décentralisation, l'histoire de nos institutions nous montre la nécessité permanente pour l'Etat d'avoir jusqu'aux confins du Pays des agents étroitement hiérarchisés et sous sa dépendance qui fassent sentir son autorité.

Aussi, dans cette étude consacrée au Préfet Régional, agent exclusif de l'Etat, sera-ce seulement sous l'angle du Pouvoir Central que nous retracerons l'organisation admi-

nistrative. Laissant volontairement de côté l'examen des organes d'autonomie régionale et locale qui ont pu exister au cours de notre Histoire, nous nous attacherons uniquement à montrer, dans ce chapitre sur les origines de l'organisation administrative, dans quelles conditions s'est effectuée aux diverses époques envisagées la division administrative de la France et l'action de l'Etat en province, c'est-à-dire comment, à travers les régimes successifs, a été assurée la nécessité permanente pour l'Etat de posséder des agents qui fassent sentir son emprise sur tous les points du territoire. Sans nous dissimuler le caractère arbitraire des divisions historiques, nous pouvons facilement distinguer cinq grandes périodes : la période antérieure à l'organisation administrative actuelle, s'étendant des origines à 1789; la Révolution française, qui a établi cette organisation; l'An VIII, qui a créé les organes encore actuellement en fonctions; la période comprise entre l'An VIII et la guerre de 1939, pendant laquelle les ressorts de l'administration napoléonienne se détendent sous l'influence du double mouvement de décentralisation et de déconcentration; l'époque actuelle, enfin, marquée par un retour à la centralisation avec un effort de déconcentration à base régionale.

SECTION I.

Des origines à 1789

Suivant une division devenue traditionnelle, cette longue période antérieure à 1789 peut se diviser en quatre parties : l'époque gallo-romaine, l'époque franque, l'époque féodale, l'époque monarchique.

§ 1. — L'ÉPOQUE GALLO-ROMAINE.

Au moment de la conquête par les Romains, il n'existait pas, en Gaule, de Gouvernement central groupant les diverses Cités en un vaste Etat. Pendant longtemps les

Romains se contentèrent d'établir, sur l'ensemble de la Gaule conquise, un réseau de vastes circonscriptions de surveillance destinées à garantir l'assujettissement du Pays. Le territoire de la Gaule fut ainsi partagé en quatre immenses circonscriptions dites provinces (la Narbonnaise, l'Aquitaine, la Lyonnaise et la Gaule-Belgique). A l'origine, la province n'était qu'une division territoriale de l'Empire, qu'un cadre d'action pour les agents de l'Etat chargés de la surveillance des cités qui la composent. Le Gouverneur placé à sa tête était le représentant de l'Etat Romain et son action en matière administrative ne se manifestait que dans la mesure où les intérêts généraux de l'Empire étaient en jeu. Dans cette organisation les cités conservaient une large autonomie sous le contrôle de tutelle d'un agent impérial, le **curator rei publicae**, dont le rôle, limité d'abord à conseiller les autorités municipales, tendit, à partir du III^e siècle, à le faire agir en leurs lieux et places. Ainsi, tandis que sur le plan politique, le régime de liberté relative du Haut-Empire faisait place au régime absolu du Bas-Empire, sur le plan administratif les anciennes autonomies locales s'effaçaient devant le renforcement de la centralisation et le développement de l'administration.

Sous le Bas-Empire romain, l'administration était minutieusement organisée. Les institutions fonctionnaient dans des cadres territoriaux rigoureusement limités et chaque agent de l'administration avait une compétence qui lui était propre. L'Empire d'occident était divisé en deux préfectures du prétoire : l'une avait pour capitale Trèves et comprenait la Gaule dans son ressort. Celle-ci était divisée en deux diocèses : l'un des dix provinces septentrionales administrées par le Préfet du prétoire lui-même, l'autre des sept provinces méridionales administrées par un **vicarius** en résidence à Vienne. A la tête de chaque province était placé un Gouverneur. Tous ces magistrats étroitement hiérarchisés dépendaient directement de l'Empereur, qui les choisissait à sa guise et qui les changeait fréquemment de postes. Le Préfet du prétoire, par exem-

ple, ne restait qu'une année en fonction. Il y avait ainsi un va et vient perpétuel entre les postes de provinces et ceux du gouvernement central, de façon à éviter que ces fonctionnaires ne prennent trop d'attaches dans le pays qu'ils administraient et de façon à les laisser en contact avec l'administration centrale.

Chaque province comprenait un certain nombre de cités (*civitates*) dont le **curator rei publicae** devint le véritable administrateur, les pouvoirs du Sénat municipal (*curia*) et des magistrats municipaux (*duoviri*) étant fortement diminués.

Cette solide architecture bien charpentée et bien articulée ne put survivre à la disparition de l'Empire romain. Des divisions administratives romaines seule subsista la **civitas** qui était d'ailleurs antérieure à la conquête romaine et qui reposait sur des précédents gaulois. Elle devint la base de l'organisation administrative franque sous le nom de **pagus** (pays).

§ 2. — L'ÉPOQUE FRANQUE.

En principe, à l'époque franque, le **pagus** correspondait à l'ancienne **civitas** romaine, mais à cause des partages du royaume et aussi pour qu'on pût nommer un plus grand nombre de fonctionnaires, ces circonscriptions se sont multipliées, du moins dans le Nord de la Gaule. De 112 le nombre de ces districts (*pagi* ou *civitates*) a grandi jusqu'à environ 300.

Les Francs ont fait table rase de toute la série des magistratures romaines qui s'étagaient entre le peuple et l'Empereur. Préfet du prétoire, vicaire, gouverneur de province, disparaissent. Pour les remplacer le Roi franc a placé dans chaque cité ou **pagus** un chef militaire, le comte (*grafio*); dans chaque subdivision du **pagus**, c'est-à-dire dans chaque **centena**, le chef militaire, le **centenarius** ou le **thunginus**, autrefois élu par les guerriers, devint un subordonné du Comte pour finalement être nommé par lui et prendre le titre de Vicomte.

L'agent fondamental du Gouvernement dans les provinces à l'époque franque était donc le Comte, chef tant civil que militaire du **pagus**. Au début, les Comtes ont été choisis avec une entière liberté par le Roi, quelle que fût leur nationalité germanique ou romaine et quel que fût leur état, libres, affranchis, voire même d'origine servile. Les premiers Comtes, comme les grands fonctionnaires romains, ont été nommés pour un délai très bref et le Roi avait toujours la possibilité de les révoquer. Mais bientôt, par bienveillance ou faiblesse, le Roi a dû céder à l'influence de l'aristocratie qui a voulu se réserver les fonctions de Comte et les exercer dans les pays où elle avait de l'influence. La durée de leurs charges devint plus longue à partir du VII^e siècle, viagère le plus souvent, parfois même héréditaire. D'autre part, comme l'état des finances royales ne permettait pas d'allouer un traitement régulier aux Comtes, ceux-ci ont eu tendance à se payer sur le pays par des exactions diverses et ont abusé de leurs très larges pouvoirs.

Déjà les Mérovingiens s'apercevant de ce danger ont essayé d'organiser le contrôle de ces fonctionnaires locaux lointains et de plus en plus indépendants en envoyant de temps à autre des inspecteurs parcourir le royaume. Améliorée sous les Carolingiens, l'institution des **missi dominici** ne devint régulière qu'en 802 avec Charlemagne qui en fit un instrument normal de gouvernement en rendant périodiques les tournées et en organisant dans le détail son fonctionnement. L'Empire fut divisé en circonscriptions comprenant de 20 à 30 Comtés (**missaticum**) groupés au début de chaque année suivant les besoins du moment et surveillés par deux **missi**, un laïque et un ecclésiastique, ordinairement un Comte et un Evêque. Ces **missi dominici** parcouraient les différents Comtés de leurs territoires d'inspection munis d'instructions très précises du Roi contenues dans des capitulaires (**capitulae missorum**) et rendaient compte au Roi du résultat de leurs inspections.

Ce système, qui nous offre un premier exemple de la

nécessité pour un pouvoir central de contrôler ses agents en province et de faire respecter son autorité jusqu'aux confins du territoire était bon, mais son efficacité dépendait de l'autorité du prince qui le mettait en jeu. Avec Charlemagne, les **missi dominici** étaient écoutés; avec les princes faibles qui lui ont succédé, ils furent de moins en moins tolérés par les Comtes et à la fin de la dynastie carolingienne les Comtes recrutés dans l'aristocratie et devenus héréditaires se sont soustraits à leur surveillance et sont devenus les maîtres dans leur région.

Les organes d'action s'affranchissent donc progressivement du Pouvoir Central si faible déjà et si largement entamé par le développement de la vassalité qui va caractériser l'époque suivante, l'époque féodale.

§ 3. — L'ÉPOQUE FÉODALE.

L'époque féodale se caractérise par un morcellement de la souveraineté et par un affaiblissement de la royauté. La France féodale se présente comme une mosaïque de grands fiefs plus ou moins soumis à une autorité effective du Pouvoir royal. Chaque grand vassal possède son domaine dont il est le maître. Le Roi n'a la charge que de son domaine propre. Cependant, peu à peu, l'autorité du Pouvoir Central renaît et s'affermir et les cadres que la royauté va établir pour l'administration alors restreinte de son domaine, vont servir jusqu'à la Révolution en s'étendant à tous les grands fiefs que la royauté annexera successivement.

Par suite de l'appropriation de leurs fonctions comme de leurs fiefs par les anciens agents royaux dans les provinces, les Comtes, il s'agissait pour la royauté de reconstituer le cadre de ses agents locaux. L'amélioration du milieu économique, le développement de la richesse aux XI^e et XII^e siècles rendirent à la royauté la possibilité d'avoir des agents salariés bien en mains, instruments actifs de ses volontés. Après des tâtonnements, à partir du milieu

du XI^e siècle, un cadre d'agents locaux va se reconstituer avec les prévôts d'abord, puis au-dessus d'eux les baillis dans le Nord et le centre et les sénéchaux dans l'Ouest et le Midi.

Les prévôts, qui devaient durer jusqu'à la Révolution de 1789, étaient, à l'origine, avant tout des intendants chargés de la gestion du domaine du Roi. Copiant l'exemple qui lui était donné par les établissements ecclésiastiques, la royauté choisit pour administrer son royaume des agents très modestes, et pour les désigner elle recourut au système de la ferme; le prévôt qui obtenait ainsi la ferme d'une prévôté gardait à titre de rémunération personnelle les recettes qu'il effectuait mais payait au Roi chaque année le montant du fermage. Les prévôts éloignés de la surveillance royale eurent tendance à abuser de leurs fonctions pour en tirer le maximum de profits. Des abus naquirent vite de ce système et à partir de Saint Louis on s'efforça de rétribuer les prévôts au moyen de gages réguliers et fixes.

Par ailleurs, pour réprimer les abus des prévôts, le pouvoir royal, lorsqu'il se fut affermi vers la fin du XII^e siècle, les fit surveiller et contrôler par des inspecteurs qui prirent bientôt le nom de baillis. L'Ordonnance de 1190, appelée souvent Testament de Philippe-Auguste, parce que le Roi la promulgua à la veille de partir pour les Croisades, réglementa leur activité. D'abord itinérants dans un ressort assez vague, allant deux par deux de prévôtés en prévôtés, les baillis se séparèrent et s'établirent chacun au début du XIII^e siècle à poste fixe dans une localité pour exercer leur autorité sur une circonscription qui prit le nom de bailliage.

Ainsi sont apparus au-dessus des prévôts et des prévôtés un nouvel agent administratif, le bailli, et un second cadre territorial, le bailliage.

Dans certaines provinces, un peu plus tard, nous voyons apparaître un fonctionnaire et un cadre analogue, le sénéchal et la sénéchaussée, qui correspondent exactement, dans l'Ouest et le Midi, aux baillis et aux bailliages. Les

sénéchaux ne sont que les officiers seigneuriaux des grandes principautés féodales que la royauté maintint, lorsqu'elle annexa ces fiefs à la couronne. Ainsi, quand le Comté de Toulouse, par exemple, fut réuni à la couronne en 1271, le Roi fit des sénéchaux, créés dès 1166 par les Comtes de Toulouse, des agents royaux subordonnés à son autorité tout en conservant le nom de l'institution.

Les prévôts, et au-dessus d'eux les baillis (ou les sénéchaux) ont des attributions multiples, qu'il s'agisse de l'exécution des ordres du Roi dont ils sont les représentants directs dans les provinces ou de leurs attributions judiciaires, financières et militaires.

Les cadres de l'administration royale sont donc dessinés et dureront jusqu'à la Révolution. Mais les baillis et les sénéchaux, après avoir rempli jusqu'à la fin du XIV^e siècle leur rôle de metteurs en œuvre des volontés royales, entrèrent en décadence et déclinèrent dès la fin du XV^e siècle, sans toutefois disparaître, sous l'influence de deux causes principales : la patrimonialité de leurs offices qui diminue leur docilité à l'égard du Roi qui sent le besoin de les remplacer par des agents plus étroitement subordonnés et la multiplicité de leurs attributions qui va entraîner le démembrement de leurs fonctions. Leurs attributions financières d'abord, puis leurs attributions judiciaires et administratives, leur échappèrent. Au XVI^e siècle, baillis et sénéchaux n'ont plus que quelques attributions militaires et qu'une attribution au point de vue administratif, et elle est pratiquement peu importante si l'on songe que s'agissant de la convocation des états généraux, ils n'en firent usage que deux fois en 175 ans, en 1614 et en 1789. Leurs circonscriptions, bailliages et sénéchaussées, conservèrent leur valeur judiciaire et électorale jusqu'en 1790.

A l'époque monarchique, la royauté va donc de nouveau se trouver devant le problème de posséder un cadre d'agents actifs et dociles fixés dans les grandes circonscriptions du Pays et chargés de faire respecter sur tous les points du territoire l'autorité du Pouvoir Central.

§ 4. — L'ÉPOQUE MONARCHIQUE.

Devant l'effacement des baillis et des sénéchaux, la royauté, aux XV^e et XVI^e siècles eut recours pour la représenter en province à des agents nouveaux, les gouverneurs de province. Ceux-ci devenus très rapidement trop puissants et trop indépendants, furent remplacés, aux XVII^e et XVIII^e siècles, par des auxiliaires plus dociles et plus souples, les intendants, qui, jusqu'à la Révolution, devinrent les instruments les plus sûrs de l'action royale dans le Pays.

1° Les Gouverneurs de province. — Ils apparaissent au XV^e siècle avec des pouvoirs exclusivement militaires dans les provinces frontalières. Recrutés dans la noblesse, souvent même parmi les princes du sang, ces gouverneurs étaient de très hauts personnages que leur situation sociale très élevée rendaient assez rebelles à la discipline royale. Leurs pouvoirs s'accrurent, et du fait de leur titre officiel de lieutenants généraux du Roi, ils finirent par posséder des attributions à la fois étendues et vagues. Au nombre de douze sous François I^{er}, ils se multiplièrent ensuite et pendant les guerres de religion ils acquérèrent une grande indépendance. A la fin du XVI^e siècle, à leur apogée, les gouverneurs sont donc de puissants personnages commandant non seulement l'armée mais encore dirigeant l'administration, donnant des ordres à la justice, levant parfois des impôts, capables de contrecarrer l'autorité du Roi dans leurs provinces comme le firent certains au moment de la Ligue. Ils tentèrent vainement, sous Henri IV, de faire de leurs fonctions un fief, c'est-à-dire de transformer leur gouvernement en charge héréditaire, puis à sa mort, pendant le règne de Louis XIII, ils entretenirent des révoltes que Richelieu dut sévèrement réprimer et sous la minorité de Louis XIV ils provoquèrent la Fronde des Princes.

Avec le gouvernement personnel de Louis XIV, ils furent ramenés à l'obéissance. Nommés seulement pour trois ans,

renommés pour une nouvelle période de trois années que dans la mesure où ils n'entravent pas l'action gouvernementale, ils ne peuvent sans permission du Roi se rendre dans leur gouvernement. Comblés d'honneur et retenus à la Cour, les gouverneurs perdent leur autorité effective. Cependant leur situation personnelle près du Roi, leur rang élevé dans la noblesse leur conservent au XVII^e et même au XVIII^e siècle une situation encore très importante et souvent même considérable dans leur province, qui leur permet de jouer un rôle utile comme intermédiaires naturels entre celle-ci et le Roi. Certains d'entre eux, comme le Comte d'Harcourt, commandant en Normandie, et le Duc d'Aiguillon, commandant en Bretagne, ont été des administrateurs de tout premier ordre.

Mais il n'en demeure pas moins vrai que l'autorité dans les provinces leur est retirée et est confiée à des agents plus souples, de plus modeste origine, les intendants.

2° Les Intendants. — Les Intendants ont été jusqu'à la fin de l'ancien régime les agents les plus actifs de la royauté. Ils ont été les derniers de ces grands fonctionnaires-inspecteurs qui périodiquement sont apparus au cours de l'histoire. Les intendants se rattachent aux chevauchées des Maîtres des Requêtes que le Roi, au XVI^e siècle, envoie pour inspecter les provinces et ils ont leurs origines dans la fusion « des Commissaires départis pour « l'exécution des ordres du Roi » auxquels le Roi confiait une mission déterminée et des intendants d'armée établis dans les provinces pacifiées. Commencée surtout sous Richelieu, arrêtée au moment de la Fronde, l'institution des intendants se généralisa de 1661 à 1689. A partir de 1689 (la Bretagne fut la dernière province à recevoir un intendant) les intendants existent dans tout le pays. Leur nombre fut porté à 30 en 1700 et, en 1789, on en comptait 32 pour la France continentale.

Il y avait un intendant par généralité, circonscription administrative équivalente comme surface à environ deux ou trois de nos départements actuels. Nommés par le Roi,

révocables à volonté, recrutés ordinairement parmi les Maîtres des Requêtes et appartenant à la noblesse de robe, les intendants étaient des commis et non des officiers dont les attributions furent pratiquement illimitées. Commissaires départis dans les généralités du royaume pour l'exécution des ordres du Roi, ils exercent leurs pouvoirs dans les trois domaines indiqués par leurs titres d'intendants de justice, police et finances.

L'intendant était surtout un organe de contrôle et de coordination des différentes autorités administratives de son ressort. Il était aidé dans sa tâche par quelques commis et par des subdélégués : un subdélégué général qui devint au XVIII^e siècle son remplaçant, qui résidait auprès de lui et dirigeait les bureaux de l'intendance dans lequel certains ont vu l'ancêtre du Secrétaire Général de Préfecture actuel; des subdélégués dans les diverses « élections » de la généralité et dont les Sous-Préfets sont, dans une certaine mesure, les copies modernes.

L'administration autoritaire des intendants devait soulever contre eux le mécontentement de tous ceux « qui « préféraient l'exercice des autonomies traditionnelles, « fussent-elles génératrices d'anarchie, aux bienfaits d'une « administration plus centralisée, mais éclairée et soucieuse « avant tout du bien des populations en même temps que « de l'Etat » (1). L'hostilité que leur marquait les philosophes et les économistes physiocrates au XVIII^e siècle s'est traduite par un mouvement d'idées en faveur d'assemblées provinciales venant limiter leur toute-puissance.

La royauté s'apercevant qu'elle avait commis une erreur en combattant jusqu'à les anéantir les franchises provinciales et en constatant que les impôts étaient mieux supportés en pays d'Etat où des assemblées périodiques avaient continué à se réunir, essaya un mouvement de décentralisation modéré par l'institution d'assemblées provinciales dans toutes les provinces où il n'existait pas d'Etats provinciaux. Un essai heureux de Necker en Berry

1. Perrot. Précis d'histoire du droit français. Sirey, 1932, n. 496.

en 1778 d'une assemblée des trois ordres fut imité en Haute-Guyenne et en Bourbonnais. Après la chute de Necker, ses successeurs Calonne et Brienne reprirent l'idée pour la généraliser et l'édit du 22 juin 1787 créa dans toutes les provinces où il n'y avait pas d'Etat des assemblées provinciales représentées entre les sessions par une commission intermédiaire. Quelques assemblées provinciales se réunirent en 1788, mais le mouvement révolutionnaire qui commençait à naître ne permit pas à cette réforme de donner des résultats. Bien que leur rôle soit quelque dans l'histoire du pays, les assemblées provinciales de l'édit de 1787 marquèrent dans l'esprit des théoriciens de la Constituante. Elles traduisaient déjà un mouvement d'hostilité contre la concentration des pouvoirs aux mains d'un agent tout-puissant du Pouvoir Central, mouvement qui aura son plein épanouissement sous la Révolution. Mais si la suppression des intendants en 1790 passa inaperçue, l'institution a survécu dans celle des Préfets qui, depuis l'An VIII, ne sont que les continuateurs de l'œuvre des intendants.

SECTION II.

Révolution française

L'organisation administrative actuelle de la France date de la Révolution. Par les lois des 22 décembre 1789-15 janvier 1790, des 16 janvier 1790-16 février 1790, et du 26 février 1790, l'Assemblée constituante partagea la France en 83 départements divisés en 534 districts subdivisés en cantons groupant à leur tour des communes.

L'œuvre des Constituants fut dominée par deux idées, une idée d'unification et d'égalité, une idée de décentralisation.

Les Constituants se sont proposés d'établir l'unité administrative du Pays. Egaliser signifiait pour eux établir une uniformité qui était inconnue dans l'organisation administrative de l'ancien régime caractérisée par l'enchevêtrement et la multiplicité des circonscriptions administra-

tives. Par cette uniformité nouvelle, l'Assemblée constituante entendait parfaire l'œuvre d'unité nationale.

Les Constituants, d'autre part, voulurent réagir contre la centralisation draconienne des Intendants et en ce sens ils firent œuvre de décentralisation. Décentraliser, pour eux, c'était à l'origine moins créer des personnes morales autonomes ayant un pouvoir propre de décision (le département à l'époque révolutionnaire n'avait pas la personnalité morale) que de remplacer l'exécutif local, l'intendant, par un Collège et confier l'administration des départements et des communes à des assemblées. Cependant, par l'emploi généralisé de l'élection pour la désignation des administrateurs locaux, puis en venant à confier à ces administrateurs élus un pouvoir de décision même sur des matières concernant l'intérêt général, la Révolution finit par instituer en fait une décentralisation excessive contre laquelle dut réagir le Consulat.

De ces deux idées, unification et décentralisation, résulte l'œuvre de l'Assemblée Constituante. Toutes les circonscriptions de l'ancien régime, sauf le diocèse, disparaissent et les circonscriptions nouvelles deviennent le siège d'un Gouvernement représentatif local semblable, pour les territoires inclus dans leurs limites, au gouvernement représentatif national.

La division de la France en circonscriptions territoriales fut l'œuvre du Comité de constitution de l'Assemblée nationale et fut rendue possible par la nuit du 4 août qui supprima les privilèges des provinces. Mais si cette suppression des privilèges locaux permit à la Révolution d'effectuer la réforme administrative dans le sens de l'unification et de la décentralisation, elle facilita aussi la centralisation napoléonienne de l'An VIII : « si la Révolution « n'avait pas supprimé tous les privilèges locaux, le Gouvernement aurait dû, s'il avait voulu parfaire la centralisation, s'attaquer à ces privilèges un par un et se serait « heurté chaque fois à une résistance d'autant plus acharnée que l'on ne défend jamais si bien que les libertés « qu'on est seul à posséder, c'est-à-dire les privilèges. Peut-

« être n'en serait-il jamais venu à bout; en tout cas, la
« lutte pour la centralisation eût été longue et difficile.
« Au contraire, toutes les communes et tous les départe-
« ments étant, par la Révolution, soumis à un régime uni-
« forme, il suffisait d'une modification législative à ce
« régime pour centraliser d'un coup toute la France.
« En ce sens on peut dire que la centralisation était en
« germe dans la nuit du 4 août » (1).

Deux conceptions se heurtèrent au sein de l'Assemblée : une conception abstraite et arbitraire qui tendait à la division de la France en circonscriptions géométriques uniformes, une conception réaliste qui tenait compte de la vie et des besoins des populations. La première conception était celle du rapporteur de la loi Thouret, ancien Procureur syndic de Normandie qui, dans un rapport déposé le 29 septembre 1789, proposait une division du territoire en départements de 18 lieux sur 18, par des lignes droites Nord, Sud, Est, Ouest, eux-mêmes divisés en 9 communes de 6 lieux sur 6, eux-mêmes divisés en 9 cantons de 2 lieux sur 2. Si ce projet donnait satisfaction aux partisans de la destruction des provinces, il avait l'inconvénient d'être trop abstrait, trop uniforme, inspiré plus par la géométrie que par les réalités.

Le principal adversaire de Thouret fut Mirabeau qui, lors de la discussion de ce projet devant l'Assemblée du 3 au 11 novembre 1789, s'attacha avec fougue à démolir cette construction chimérique. Mirabeau tenait la division mathématique impraticable et il voulait que les anciennes provinces soient découpées, compte tenu de la population, des impositions et du commerce, après avoir consulté les Députés de la province et l'opinion des habitants. L'Assemblée se rallia finalement à ce point de vue. La réalisation pratique de ce principe donna alors lieu à de nombreuses négociations entre les départements et les membres de la Commission de constitution. Chaque fois que se posa dans l'histoire la question de la division territoriale du

1. Waline. Manuel élément. de droit admin. 1^{re} éd., 1936, p. 214.

pays, les mêmes conflits, rivalités et heurts apparurent : rivalité de pays par exemple entre l'Aunis et la Saintonge; rivalité de chef-lieu : Aix et Marseille, Castres et Albi, Bergerac et Périgueux, Clermont et Riom, par exemple. Chaque ville désirait devenir le siège de l'administration et posséder un tribunal; aussi pour tenir compte des vœux des populations, l'Assemblée Constituante décida-t-elle qu'il n'était pas indispensable de réunir dans une même ville tous les divers organismes administratifs du département et même institua-t-elle ce que l'on appelait l'**alternat**, c'est-à-dire le fait pour les administrations du département d'alterner dans des villes désignées. Ainsi le chef-lieu du Gévaudan devait alterner entre Mende et Marvejols, celui du Vivarais entre les villes d'Annonay, Tournon, Privas, Aubenas et Bourg. Cette institution qui multipliait les frais d'administration ne fut qu'éphémère et disparut le 11 septembre 1791. « En la créant, la Constituante mon-
« tra qu'elle avait le souci des faits et des aspirations des
« populations; en la supprimant, elle prouva qu'elle savait
« recevoir les leçons de l'expérience » (1).

Le décret du 26 février 1790 fut l'aboutissement de ce travail; 83 départements étaient créés, divisés en 534 districts, subdivisés en cantons et en communes et dans l'ensemble l'œuvre de la Constituante est demeurée intacte. Depuis cette date les limites des départements ont très peu varié (2).

Si l'œuvre de la Constituante subsiste en ce qui concerne la division de la France en circonscriptions territoriales, par contre elle subit des transformations radicales quant à l'organisation intérieure de ces circonscriptions. L'organisation administrative de 1790 était la traduction de l'idée directrice qui animait les Constituants : remplacer l'administrateur unique par une assemblée ou un collège élu.

1. Joseph Barthélémy. *Provinces*, page 19.

2. Sur les modifications apportées à la division départementale comme conséquence des conquêtes ou des défaites de la France, voir notamment Rix, le secrétaire général de préfecture, 1938, p. 16 et 17, et Joseph Barthélémy, *op. cit.*, p. 25 à 27.

Ainsi l'Administration du département comprenait : un Conseil départemental de 36 membres, représentant le pouvoir délibérant; un Directoire permanent de huit membres élus par le conseil dans son sein, représentant l'Administration active; et un procureur général syndic, nommé par les électeurs, dont le rôle était uniquement de requérir l'application des lois et de représenter le département en justice.

L'Administration du district se composait d'un Conseil de douze membres élus, représentant le pouvoir délibérant, d'un Directoire de quatre membres élus par ce Conseil dans son sein, chargé de l'Administration active, et d'un procureur syndic.

La commune enfin était administrée par le corps municipal, le maire et le procureur syndic de la commune.

Cette organisation administrative présentait un grave inconvénient. Par réaction contre l'intendant, la révolution aboutit au résultat de supprimer toute liaison entre les diverses administrations locales et le pouvoir central. Alors que durant des siècles, ainsi qu'il a été montré plus haut, la royauté s'était efforcée avec succès d'avoir dans les provinces un agent représentant le pouvoir central, la Révolution supprime l'Intendant et ne le remplace par aucun autre agent. Dans les diverses circonscriptions, il y a seulement des autorités administratives locales élues, il n'y a aucun représentant local du Pouvoir Central. Le résultat de cette décentralisation excessive, d'où toute action directe du Pouvoir Central était absente, fut d'engendrer une véritable anarchie administrative.

Le besoin pour l'Etat d'avoir sur toute l'étendue du territoire un agent qui fasse sentir l'action du Gouvernement se révéla immédiatement. Le mouvement de réaction contre la décentralisation de 1789 commencé dès le décret du 14 Frimaire An II, qui institua le Gouvernement révolutionnaire, se marqua dans la constitution du 5 Fructidor An III. Pour tenter de rétablir l'autorité du Pouvoir Central sur les départements et les communes, elle plaça à côté du Directoire départemental, assemblée unique née

de la fusion du Conseil départemental et du Directoire permanent, un Commissaire nommé par le Directoire central, c'est-à-dire par le Gouvernement et chargé de surveiller et requérir l'exécution des lois. D'autre part, elle supprima le district et réorganisa les communes en municipalités de cantons. Tous les agents municipaux du même canton se réunissaient au chef-lieu en une Assemblée qui délibérait sur les affaires de la municipalité cantonale, et auprès de cette assemblée un Commissaire nommé par le pouvoir exécutif était placé pour surveiller et requérir l'exécution des lois.

Mais l'action de ces Commissaires, représentants locaux du Gouvernement, fut très limitée parce qu'elle ne pouvait qu'être le reflet de celle du Gouvernement lui-même. Or, l'histoire du Directoire est celle des dissensions constantes au sein du Gouvernement, des conflits perpétuels entre les directeurs. Aussi, au moment du coup d'Etat du 18 Brumaire, la situation de la France était voisine de l'anarchie : « 44.000 communes réunies en 5.000 communes collectives, lesquelles avaient un pouvoir délibérant et non seulement géraient en toute liberté le patrimoine communal ainsi que leurs affaires propres, mais encore avaient des attributions d'Etat, tel l'établissement des rôles des Contributions Directes et leur recouvrement. 5.000 Commissaires sans pouvoir effectif étaient censés les contrôler. Conséquences : les rôles des Contributions Directes, non établis depuis plusieurs années, et les Contributions Indirectes étant supprimées, plus d'argent au Trésor, les communes elles-mêmes à peu près ruinées, le désordre et l'anarchie partout, les armées en guerre dans la misère » (1).

L'histoire de l'organisation administrative de la France sous la Révolution comme celle de l'ancien Régime, conduit donc à la même conclusion : l'obligation pour un Etat d'avoir des agents étroitement subordonnés au Pouvoir

1. Henri Richard. Sens de la centralisation administrative en France dans Encyclopédie. Tome X. l'Etat, 10-22-1,

Central, qui fassent sentir son action sur tous les points du territoire. L'absence dans les provinces de ces agents traduit la démission de l'Etat, l'émiettement de son autorité et conduit à l'anarchie. La force du Pouvoir Central chargé d'assurer dans l'Etat l'unité d'action et la solidarité entre les diverses parties du territoire exige qu'il soit représenté sur l'ensemble de ce territoire. Un Gouvernement fort est un Gouvernement centralisé. Mais à cette nécessité permanente s'opposent les aspirations de la population à jouir d'une certaine liberté dans l'administration des affaires locales et qui se traduisent par le mot de « liberté locale ». Les libertés locales ont un fondement permanent dans l'existence d'un sentiment de cohésion entre les individus agglomérés dans un même centre ou dans une même région. Le problème de la meilleure organisation administrative d'un Pays réside dans la conciliation de ces deux forces. L'histoire de l'organisation administrative française pendant tout le cours du XIX^e siècle et le premier quart du XX^e siècle, offre un exemple de cet effort de conciliation de l'autorité et de la liberté, de cette action et de cette réaction réciproque de la centralisation et de la décentralisation. La décentralisation anarchique de l'époque révolutionnaire amène la centralisation absolue de l'An VIII. Mais bientôt l'étau du Pouvoir Central se desserre et toute l'histoire politique du XIX^e siècle, depuis la monarchie de juillet, est marquée par l'extension des libertés locales. Par réaction, cette décentralisation devenue à son tour excessive et insuffisamment limitée par une tutelle plus apparente qu'effective va entraîner, à l'époque actuelle, d'abord un recul des libertés locales, puis, avec la défaite de juin 1940, un retour à une centralisation absolue marquant sur le plan administratif le déclin et la faillite des idées libérales. Ainsi, à travers les variations successives des libertés locales apparaît de la façon la plus nette la prééminence de l'autorité du Pouvoir Central et la nécessité permanente pour l'Etat de faire sentir son action sur les Groupements territoriaux par des agents étroitement subordonnés au Pouvoir Central.

SECTION III.

L'an VIII : la centralisation

La réorganisation administrative opérée en l'An VIII rétablit par réaction contre la décentralisation de l'époque révolutionnaire un régime de centralisation absolue, c'est-à-dire un régime de rattachement et de subordination complète de l'administration locale au Pouvoir Central. La loi du 28 Pluviôse An VIII, dont les principes subsistent encore, pose la règle fondamentale de la séparation des fonctions : agir est le fait d'un seul, délibérer est le fait de plusieurs. Cette règle entraîne deux conséquences : en premier lieu et avant tout l'action de l'Etat en province va s'exercer par un agent unique, représentant direct du Pouvoir Central. A la tête de chaque circonscription territoriale est placé un chef : à la tête du département le Préfet; à la tête de l'arrondissement le Sous-Préfet; à la tête de la commune, le Maire. Alors que les divers rouages de l'administration sous la Révolution ne s'engrènent pas les uns dans les autres, dans les cadres de l'administration napoléonienne les divers rouages locaux de l'Etat sont reliés aux autorités centrales par le pouvoir hiérarchique. Non seulement l'Etat a des agents qui le représentent dans les diverses circonscriptions, mais encore il établit un lien de hiérarchie entre ses divers agents qui les rattachent tous directement ou indirectement au Chef du Pouvoir exécutif.

En second lieu, à côté de chacun de ces agents locaux du Pouvoir Central, la loi du 28 Pluviôse An VIII institue un Conseil chargé de la délibération distinguée expressément de l'action. Dans le département, à côté du Préfet représentant l'action, se trouve le Conseil Général représentant la délibération, et le Conseil de Préfecture la juridiction. Dans l'arrondissement, à côté du Sous-Préfet, le Conseil d'arrondissement; dans la commune, à côté du Maire, le Conseil Municipal.

Mais aucun de ces organes n'était une autorité administrative locale; d'une part, les membres des conseils généraux, d'arrondissement et municipaux, ainsi que les Maires, étaient tous nommés par le Gouvernement ou par le Préfet, d'autre part, ces Conseils n'avaient aucun pouvoir propre de décision, ils constituaient de simples conseils consultatifs.

Ainsi, en l'An VIII l'action du Pouvoir Central en province est absolu. L'Etat, un long moment démissionnaire, a repris ses droits et le Préfet, son représentant direct, apparaît comme l'agent par excellence de cette action dans le cadre du département.

Mais au cours du XIX^e siècle, ces principes autoritaires d'organisation administrative vont se modifier sous l'influence d'un double mouvement de décentralisation et de déconcentration.

SECTION IV.

De l'an VIII à 1939

Alors que la centralisation est le régime qui consiste à attribuer à une seule personne morale : l'Etat, la direction de tous les services administratifs, la décentralisation est le système suivant lequel on confie pour certaines affaires, soit le pouvoir de décider, soit à la fois le pouvoir de décider et celui d'exécuter, à des autorités autonomes qui n'engageront plus la personne morale de l'Etat, mais une autre personne morale, le département ou la commune. Quant à la déconcentration qui doit être distinguée de la décentralisation, d'autant plus soigneusement que souvent on a une tendance fréquente à les confondre, c'est le régime qui consiste à transférer les pouvoirs de l'autorité centrale (Ministres) aux délégués de cette autorité dans les circonscriptions régionales (Préfets) sans augmenter le pouvoir de décision des administrations locales autonomes. Par une image, M. Joseph Barthélemy fait comprendre la distinction de la décentralisation et de la dé-

concentration : « La décentralisation est l'opération qui
« consiste à enlever une attribution, une compétence, une
« décision hors de l'armoire de l'autorité pour la faire
« passer dans l'armoire de la liberté : par la décentralisa-
« tion, l'Etat se dépouille au profit des groupes locaux et
« de la représentation qu'ils ont choisie (Conseil Général,
« Conseil Municipal). Au contraire, la déconcentration
« laisse tout dans l'armoire de l'Etat, mais place sur la
« planche d'en bas ce qui était sur la planche d'en
« haut » (1).

Cette distinction est nécessaire, car non seulement elle a commandé comme on va le voir dans cette section, les solutions administratives au cours du XIX^e siècle, mais encore elle se pose aujourd'hui de nouveau avec l'organisation des régions et des Préfets régionaux comme il sera montré au chapitre suivant.

§ 1. — LE MOUVEMENT DE DÉCENTRALISATION.

L'histoire administrative du XIX^e siècle et du premier quart du XX^e siècle est marquée par l'extension des libertés locales sous l'influence du mouvement de décentralisation qui aboutit à détacher l'administration locale du pouvoir central. Cependant l'Etat, qui doit assurer la protection de l'intérêt général, conserve sur les collectivités décentralisées un pouvoir de contrôle. Aussi est-ce dire que l'extension des libertés locales a été contenue dans certaines limites, mais ces limites, aux termes de l'évolution, demeurent plus théoriques qu'effectives.

I. — *La conquête des libertés locales.*

L'action en province des agents de l'Etat, et notamment des Préfets, va tout au cours du XIX^e siècle se trouver de plus en plus limitée par le développement des libertés

1. Joseph Barthélémy, op. cité, p. 55.

locales dont le degré d'extension se mesure à l'indépendance des collectivités locales, tant au regard du Pouvoir Central qu'à celui des particuliers.

a) Indépendance à l'égard du Pouvoir Central. — 1° Les collectivités secondaires sont des personnes morales de droit public.

Départements et communes ont une personnalité autonome. Sans doute y a-t-il eu à l'origine une différence entre eux. La commune, contrairement au département, création artificielle de la Révolution, a une existence propre très ancienne; de tous temps elle fut un centre de vie locale. C'est pourquoi elle se présente dès la Révolution dans notre organisation administrative avec le double caractère de circonscription territoriale servant de limites à des services d'intérêt général, et de personne morale dotée d'un patrimoine et ayant des intérêts locaux à développer et à défendre. Le département, au contraire, ne fut à l'origine qu'un cadre territorial, qu'une subdivision administrative du territoire national. La conception de collectivité administrative n'est apparue qu'au cours du XIX^e siècle, au fur et à mesure que s'est développée dans cette circonscription une vie propre. Cette différence disparue, deux traits les rapprochent depuis : l'uniformité de leurs cadres et l'évolution parallèle de leur histoire.

L'uniformité de leurs cadres est la caractéristique principale de l'organisation administrative française de l'An VIII aux réformes actuelles. Elle tient aux tendances égalitaires et systématiques de l'esprit français et elle s'explique comme une réaction des constituants contre la diversité des circonscriptions de l'ancien régime dont les limites s'enchevêtraient. Le département se présente comme une circonscription uniforme dotée des mêmes organes, un agent : le Préfet, une assemblée : le Conseil Général. Le régime municipal est, en principe, le même pour toutes les communes. Cette uniformité, si elle a l'avantage de la simplicité et si elle se justifie pour le département, présente des inconvénients pour les communes. Les petites

communes, trop nombreuses, font face difficilement aux obligations que l'Etat fait peser sur elles. Mais même les grandes communes éprouvent des difficultés. Ces difficultés, d'un autre ordre, résultent de l'accroissement de leur population et des besoins nouveaux, notamment dans le domaine social, qu'elles ont dû satisfaire avec des ressources mal adaptées. Aussi, déjà au XIX^e siècle, le cadre communal apparaît-il trop étroit. Les communes, pour en sortir et pour s'aider mutuellement, n'ont que la ressource souvent peu efficace de s'unir en Syndicats de communes (loi du 22 mars 1890). Aussi, d'autre part, l'uniformité de principe du cadre communal a-t-il dû, déjà avant les réformes de 1940, s'accompagner d'une certaine variété de fait, tenant compte des nécessités administratives particulières de certaines grandes villes : c'est ainsi que les villes de Paris, de Lyon et en dernier lieu de Marseille, ont été soumises à un régime spécial.

L'évolution parallèle de leur histoire est le second trait qui rapproche les départements des communes. En l'An VIII le département est seulement une circonscription administrative et l'idée de la commune, collectivité ayant une vie locale autonome, est peu développée. Les municipalités apparaissent essentiellement comme des cadres territoriaux dont l'Etat se sert pour la gestion de services dont le caractère est souvent plus national que local. Le mouvement décentralisateur commencé avec la Monarchie de juillet, s'applique aux départements comme aux communes. Les lois décentralisatrices concernant tantôt l'une, tantôt l'autre collectivité sont prises aux mêmes époques, qu'il s'agisse des lois sur l'élection des conseils municipaux et des conseils généraux en 1831 et 1833, ou de celles sur les attributions de ces conseils en 1837 et 1838, en 1866 et 1867, ou des deux grandes lois départementale et communale du 10 août 1871 et du 5 avril 1884.

Aux termes de cette évolution que l'on peut fixer après la réforme de 1926, les collectivités locales, personnes morales autonomes, disposent d'une administration indépendante du Pouvoir Central.

2° Départements et communes ont une administration indépendante du Pouvoir Central.

Sans organe de gestion indépendant, les libertés locales ne sauraient exister. L'administration locale est indépendante à la fois dans son origine, dans ses attributions et dans ses pouvoirs.

L'indépendance des autorités placées à la tête des collectivités locales est marquée — durant cette période — par le fait que soit dans le département, soit dans la commune, les assemblées dotées du pouvoir de décision sont élues au suffrage universel; c'est ainsi que les habitants de la commune élisent leur conseil municipal et ceux du département le conseil général. Mais le corps délibérant n'a qu'une partie de l'administration des affaires du département ou de la commune; à côté de ce pouvoir délibérant existent des agents du Pouvoir Central. A cet égard, les libertés locales ne sont pas complètes, même pendant toute cette période tout en étant plus développées dans la commune que dans le département. Dans la commune, en effet, après des hésitations, à partir de 1882, le Maire cesse d'être un administrateur nommé pour devenir un homme politique élu par les conseillers municipaux. Ainsi l'indépendance des organes administratifs de la commune vis-à-vis du Pouvoir Central est très grande puisqu'ils relèvent directement ou indirectement du suffrage universel. Pour le département, au contraire, cette indépendance est moindre, puisque l'agent exécutif : le Préfet, est demeuré un fonctionnaire d'Etat nommé par le Gouvernement et étroitement soumis au pouvoir hiérarchique des Ministres. Cependant, après 1871 un certain compromis entre la centralisation et la décentralisation s'est trouvé réalisé avec l'existence de la Commission départementale, organe élu au sein du conseil général et chargé de contrôler de façon permanente l'administration du Préfet.

Indépendante dans son origine, l'administration locale l'est aussi dans ses attributions et dans ses pouvoirs. Sur ces deux points la législation du XIX^e siècle donne une réponse favorable aux libertés locales. D'après la loi de

1871, le conseil général délibère sur tous les objets d'intérêt départemental et la loi de 1884 dispose que le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. Ainsi, conseil général et conseil municipal ont dans leurs attributions l'ensemble des affaires de la vie départementale et communale. Mais il ne suffit pas de donner aux organes élus des attributions, encore faut-il pour que les libertés locales soient complètes, leur reconnaître les pouvoirs de décision dans la limite de leurs attributions.

En 1926, aux termes de l'évolution de la décentralisation, les délibérations de ces conseils sont définitives, c'est-à-dire exécutoires par elles-mêmes. Toutefois, les délibérations soumises à approbation, si elles restent l'exception, concernent cependant les affaires les plus importantes, surtout pour la commune, où elles comprennent en particulier toutes les délibérations financières.

A côté de ces conseils, les organes exécutifs : Préfet et Maire, sont dotés eux aussi de pouvoirs très étendus qu'ils exercent sous la surveillance de l'administration supérieure.

Les collectivités locales nous apparaissent donc, à la fin de cette période, comme des personnes morales autonomes administrées par des organes indépendants. Ces caractères consacrent la liberté locale au regard du Pouvoir Central. Au regard des particuliers, la décentralisation a abouti à donner aux collectivités publiques secondaires des moyens d'action et à développer une vie locale propre.

b) Indépendance à l'égard des particuliers. — 1° Les moyens de contrainte des intérêts privés.

Ces moyens d'action sont nécessaires au développement de la vie locale; ce sont en premier lieu les moyens de contrainte des intérêts privés. Départements et communes étant des personnes publiques, ont des droits de puissance publique : droit d'exproprier, droit de percevoir des impôts, droit à un domaine public que ces collectivités peu-

vent défendre par des moyens analogues à ceux qu'emploie l'Etat et qui, comme celui de l'Etat, impose aux propriétés voisines les servitudes d'utilité publique. D'autre part, si le département n'a aucun droit de police qui lui soit propre, la commune s'est vue reconnaître ce droit dans une large mesure : la police municipale et la police rurale sont les deux polices pratiquement les plus importantes par le nombre des matières sur lesquelles elles portent.

2° Le développement d'une vie locale propre.

L'étendue des libertés locales se marque en second lieu, durant toute cette période, par le développement de la vie locale; mais à cet égard encore, une distinction est à établir entre le département et la commune, distinction qui permet de constater une nouvelle fois que les libertés départementales sont moins larges que les libertés communales. Le département n'est pas comme la commune une collectivité publique ayant des racines profondes dans l'organisation sociale. Géographiquement, il est trop vaste pour que l'on envisage une vie commune proprement dite. D'autre part, il ne s'est pas vu attribuer par l'Etat la gestion régionale des services publics essentiels. Les services qu'il assume sont des services nouveaux dans la vie du Pays qui sont nés des services anciens ou des services assurés depuis longtemps à l'état embryonnaire par les municipalités. Le département s'est trouvé remplir tout naturellement le rôle d'intermédiaire pour ces services entre les communes qui étaient peu favorables aux innovations sociales, et le législateur qui développait la législation de l'hygiène, de l'assistance et de la prévoyance sociales. Avec l'organisation des transports locaux et de la voirie régionale, l'hygiène et l'assistance sont l'essentiel des services départementaux. Au contraire, les communes ont toujours été un centre de vie locale; mais cette vie a évolué. En l'An VIII, la vie propre de la commune est une vie privée : elle gère son patrimoine, domaines et biens communaux. Ce rôle initial n'a pas disparu. Il reste

l'essentiel de l'activité des petites communes rurales. Au début du XX^e siècle, le développement de l'industrie et du progrès économique et scientifique a posé pour toutes les communes et surtout pour les villes, des problèmes nouveaux. La commune n'est plus seulement un cadre pour certains services d'Etat, elle ne se borne plus à gérer uniquement ses biens, elle est devenue un centre de vie locale publique active. Depuis un siècle les services publics locaux se sont très développés. Pour certains services, la commune n'est pas libre de ne pas les créer. Elle doit créer de nombreux services obligatoires dont la plupart sont des services d'intérêt général. Pour les autres, la commune retrouve sa liberté d'action, mais comme collectivité locale secondaire elle doit respecter certaines règles. Pour les services proprement administratifs, la double limite de l'activité communale ne saurait être marquée que par la nécessité de ne pas sortir du cadre communal, et par l'obligation de ne pas empiéter sur la compétence des autres personnes morales de droit public. La question est plus complexe pour les services industriels et commerciaux. La limite de l'activité communale résulte alors du respect des libertés reconnues aux particuliers. Dominée durant tout le XIX^e siècle et le début du XX^e siècle par le principe de la liberté du commerce et de l'industrie, la vie économique est réservée à l'activité des particuliers. En principe, l'action de la commune en ce domaine doit rester exceptionnel. Mais cette exception a été entendue très largement. La jurisprudence, plus encore la jurisprudence administrative que judiciaire, surtout à partir des décrets de 1926, a étendu la notion d'intérêt public nécessaire pour justifier la création des services industriels. Toutes les fois qu'il s'agit d'une entreprise occupant le domaine public par ses installations ou en faisant un usage anormal, le service public est légitime; il est admis de même, mais avec plus de nuances, en cas de défaillance de l'initiative privée, lorsque des circonstances particulières de temps et de lieux rendent nécessaire sa création. Le résultat a été la création de multiples services publics municipaux. Ex-

exploités sous forme d'établissements publics ou par le procédé de la régie, exploités au contraire au moyen d'un contrat passé avec un particulier ou une Société d'économie mixte, ces services se sont particulièrement développés dans la vie économique et dans la vie sociale, qu'il s'agisse des entreprises de transport, de distribution d'eau ou d'énergie, ou des entreprises commerciales municipales, sous forme de boucheries, de lavoirs, de bains-douches ou de théâtres. Dans la vie sociale, l'activité de la commune est également très grande, car elle constitue le cadre le plus rapproché des particuliers. Elle se marque par l'existence des hôpitaux et des hospices communaux, des monts de pitié, des bureaux de bienfaisance. Toutefois, le rôle propre de la commune en ces matières a diminué au profit du département qui est devenu le cadre des services d'assistance.

Ce développement de la vie publique de la commune, dans tous les domaines, si elle traduit l'extension des libertés locales, n'est pas sans poser des problèmes particulièrement importants et souvent délicats à résoudre. Plus les communes sont libres de développer leur activité, plus les occasions de dépenses sont nombreuses : personnel accru, constructions et entretien des ouvrages publics. Même pour les services publics gérés par un particulier, les causes de dépense ne sont pas supprimées, puisque presque toujours une véritable association financière unit la collectivité publique à la Société privée. Si cette association fait participer la commune au gain, elle lui impose aussi l'obligation de subvenir aux pertes. C'est pourquoi la question pécuniaire est la question essentielle qui domine toute la vie communale et qui vient en fait limiter le développement des libertés locales. Aussi, si larges soient ces libertés, ont-elles été contenues dans des limites.

II. — *Les limites à la décentralisation*

Ces limites traduisent la nécessité permanente pour l'Etat de faire sentir son pouvoir sur les diverses collec-

tivités publiques au nom de l'intérêt général. Les libertés locales sont ainsi limitées dans leur nature et dans leur exercice :

a) **La nature des libertés locales.** — Les libertés locales sont des libertés administratives et non des libertés politiques. Elles sont le résultat de la décentralisation et le degré d'autonomie ainsi attribué aux collectivités locales n'a jamais été poussé jusqu'au fédéralisme : décentralisation et fédéralisme supposent l'un et l'autre une certaine répartition des compétences entre les autorités locales et les autorités centrales. Mais s'il y a simple décentralisation, l'Etat peut restreindre unilatéralement les prérogatives des autorités locales, s'il y a fédéralisme au contraire chaque Etat membre de l'Etat fédéral ne peut voir restreindre ses attributions que de son propre consentement; l'irrévocabilité des libertés fédérales s'oppose à la précarité de la décentralisation. Cette différence entre les deux systèmes entraîne une double conséquence qui se retrouve dans l'organisation administrative française. Alors que chaque Etat membre d'un Etat fédéral s'est donné sa propre constitution, la collectivité décentralisée est organisée par une loi de l'Etat, d'autre part cette collectivité n'a pas de force publique propre, tandis que les Etats peuvent avoir leur propre armée (1). Ainsi, en France, parce qu'il y a seulement décentralisation, parce que les libertés locales sont des libertés administratives et non politiques, l'unité du droit demeure et les services essentiels, armée, justice, diplomatie, restent des services centralisés dans les mains du seul Pouvoir Central.

S'il n'y a pas de fédéralisme, il n'y a pas non plus durant cette période de véritable régionalisme. Le seul régionalisme est un régionalisme économique et non politique et les difficultés rencontrées dans le développement des régions économiques sont une preuve de la force toujours très grande de l'idée centralisatrice.

1. Waline, op. cité, p. 212.

b) **La tutelle administrative.** — Limitées dans leur nature, les libertés locales le sont en second lieu dans leur exercice. Au-dessus des intérêts particuliers et multiples des collectivités locales, il y a la primauté de l'intérêt général dont le respect doit être assuré. La tutelle vient tempérer la décentralisation. Justifiée par une raison administrative de bonne organisation des pouvoirs publics et par une raison politique, le maintien de la cohésion de l'Etat, elle se manifeste par une série de pouvoirs d'une efficacité variable selon qu'ils portent sur les personnes, sur les décisions ou sur l'exécution de ces décisions. Faible sur les personnes, forte sur les décisions, accentuée sur l'exécution, la tutelle est exercée par une « autorité administrative d'Etat suffisamment rapprochée des corps décentralisés pour surveiller de près leur activité, suffisamment éloignée pour être en mesure d'apprécier l'intérêt général et par un fonctionnaire unique, et permanent, capable non seulement de discuter, mais avant tout d'agir » (1). Cette autorité est généralement le Préfet.

Sur les personnes, les pouvoirs de tutelle sont la suspension, la démission d'office et la révocation.

Sur les décisions et sur l'exécution de ces décisions, ils comprennent deux procédés normaux, l'approbation et l'annulation, et deux procédés exceptionnels, la substitution et l'autorisation.

Ces divers procédés donnent à la tutelle administrative une portée moindre que ceux employés par le pouvoir hiérarchique. Cependant, exercée avec autorité, la tutelle administrative aurait pu constituer un contrepoids efficace à la décentralisation. Mais si en théorie les agents de l'Etat, notamment les Préfets et les Sous-Préfets étaient armés pour faire triompher la primauté de l'intérêt général sur les intérêts particuliers des collectivités décentralisées, dans la réalité les procédés légaux de tutelle étaient peu fréquemment utilisés. Si dans les communes rurales le

1. Mastepiol et Laroque. La tutelle administrative. Sirey, 1930, p. 86.

contrôle administratif fonctionnait d'une façon officieuse et satisfaisante, s'il y avait collaboration utile entre les municipalités et les préfectures ou sous-préfectures dans les grandes villes, au contraire où le Maire était un homme politique influent ce contrôle se trouvait réduit à néant. Ainsi, une fois de plus, au cours de l'Histoire, à la fin de la période dont nous esquissons actuellement l'évolution, l'action de l'Etat en province avait cessé de se faire sentir d'une façon efficace et une décentralisation excessive était insuffisamment contrôlée par une tutelle plus apparente que réelle.

A côté du mouvement de décentralisation, un mouvement de déconcentration est venu transformer également le régime administratif initial de l'An VIII. Alors que le mouvement de décentralisation a abouti avec les progrès des libertés locales à détacher du Pouvoir Central l'administration locale, le mouvement de déconcentration s'est opéré uniquement à l'intérieur du Pouvoir Central.

§ 2. — LE MOUVEMENT DE DÉCONCENTRATION.

La déconcentration, on le sait, consiste à confier les pouvoirs de décision à des agents du Pouvoir Central envoyés sur place. Le type de la déconcentration consiste à transférer les pouvoirs du Ministre au Préfet. En l'An VIII les Préfets sont avant tout les agents du Pouvoir Central; ce sont les Ministres qui décident, les Préfets se bornent à transmettre leurs décisions et à veiller à leur exécution. Le mouvement de déconcentration va consister à faire du Préfet le représentant du Pouvoir Central pour un nombre de plus en plus grand d'affaires. Ce mouvement, commencé sous la Restauration, est marqué par deux étapes principales :

Sous le Second Empire on transfère aux Préfets des pouvoirs jusqu'alors réservés aux Ministres. Le décret-loi du 25 mars 1852 investit ces fonctionnaires de pouvoirs propres étendus et répartit en quatre tableaux, une liste d'af-

faïres jusqu'alors de la compétence du Chef de l'Etat ou des Ministres et sur lesquelles les Préfets ont désormais le droit de statuer librement. Le décret du 13 avril 1861 et la loi municipale du 24 juillet 1867 augmentent les pouvoirs des Préfets qui deviennent véritablement les représentants locaux du Pouvoir Central.

Si sous le Second Empire on fait passer du Ministre au Préfet le pouvoir de décision sur un grand nombre de matières, en 1926, par le décret-loi du 5 novembre 1926, on transfère, non seulement certaines attributions du Pouvoir Central au Préfet, mais encore des Préfets aux Sous-Préfets, ces derniers exerçant désormais notamment la tutelle administrative sur les petites communes, c'est-à-dire celles ayant un budget de moins de dix millions.

! *
* * *

En résumé, après le décret du 5 novembre 1926, aux termes de l'évolution que nous venons de retracer depuis l'An VIII, l'organisation administrative de la France se présente sous une forme complexe. Cette complexité vient de ce que le système décentralisé qui a triomphé est sorti du système centralisé de l'An VIII sans se substituer entièrement à lui, tout en se combinant avec un mouvement de déconcentration. L'administration française apparaît donc à la fois comme un mélange de décentralisation, de centralisation et de déconcentration et cette complexité apparaît particulièrement en ce qui concerne les Préfets et les Maires. Théoriquement, une séparation devrait exister entre le personnel centralisé et le personnel décentralisé. Or, précisément parce que la décentralisation est venue s'établir sur une organisation centralisée sans s'y substituer complètement : « le Préfet, quoique représen-
« tant du Pouvoir Central (en vertu d'une déconcentra-
« tion de plus en plus forte) et soumis ainsi au régime
« de la centralisation, participe avec les autorités admi-
« nistratives départementales à la gestion des services dé-
« partementaux. Par contre, le Maire qui est une autorité

« administrative communale, collabore à certains services d'Etat » (1).

Mais le défaut principal de l'organisation administrative française à la veille de la guerre de 1939, résidait moins dans sa complexité que dans une insuffisante autorité du Pouvoir Central sur l'ensemble des groupements territoriaux devenus indépendants avec les progrès d'une décentralisation excessive. De même qu'en l'An VIII l'Etat, un long moment démissionnaire, reprend ses droits en instituant une centralisation absolue par réaction à la décentralisation anarchique de l'époque révolutionnaire, de même, à l'époque actuelle, il va réagir dans le sens d'une centralisation autoritaire rendue plus nécessaire encore par les circonstances de la défaite de la France.

SECTION V.

Le retour actuel à la centralisation

Le retour à la centralisation se manifestait déjà avant la guerre de 1939, mais il s'est accentué plus encore depuis celle-ci et surtout depuis l'instauration, en juillet 1940, d'un nouvel ordre constitutionnel à caractère autoritaire.

Déjà, avant la guerre de 1939, la tendance centralisatrice apparaissait dans la multiplication de divers organes consultatifs chargés de suivre les problèmes de l'administration locale : Comité supérieur de l'administration départementale et communale (décret-loi du 30 octobre 1935), Commission nationale des marchés, Conseil supérieur des services industriels et commerciaux des communes (décret-loi du 24 mai 1938). Ce renforcement du contrôle avait été particulièrement net dans deux directions en matière administrative et en matière financière. En matière administrative, c'était notamment le développement de la police d'Etat et la limitation des pouvoirs de police des Maires qui mesuraient le déclin des libertés locales (2).

1. Bonnard, Précis de droit adm., Sirey, 1940, p. 325.

2. V. infra, 3^e partie, chap. 2.

En matière financière, c'était le renforcement des pouvoirs budgétaires des Préfets et des Sous-Préfets à l'égard des communes (notamment décret-loi du 12 novembre 1938 fixant une procédure permettant le règlement d'office du budget communal lorsqu'il est présenté en déficit). Le même mouvement de centralisation se marquait encore par un développement de la départementalisation de certains services communaux : en matière d'hygiène, de voirie, d'assistance, l'importance de la commune a diminué au profit du département.

Avec l'entrée en guerre de la France, ces mesures restrictives des libertés locales s'accroissent. La primauté de l'autorité sur la liberté devient indispensable au moment où le Pays est engagé dans des opérations militaires. Mais toutes ces mesures avaient dans l'esprit des gouvernants un caractère provisoire et leur application devait être limitée à la période des hostilités. Les principes généraux de l'organisation administrative française demeuraient ceux résultant notamment des lois du 10 août 1871 et du 5 avril 1884.

Au contraire, les mesures prises depuis juin 1940 traduisent sur le plan administratif l'instauration sur le plan politique d'un ordre constitutionnel à caractère autoritaire. Sans être encore définitives, elles marquent cependant le changement d'orientation du régime nouveau et annoncent une législation d'ensemble réorganisant sur des bases nouvelles l'administration française.

Ces réformes rétablissent un régime de centralisation. Le système électif qui était à la base de la décentralisation antérieure disparaît ou est fortement limité. Les Conseils généraux et d'arrondissement sont suspendus (loi du 12 octobre 1940) et leurs pouvoirs passent aux Préfets. Dans les communes supérieures à 2.000 habitants, l'élection des Maires, des Adjoints et des Conseillers municipaux est supprimée et remplacée par leur nomination par le Pouvoir Central (loi du 16 novembre 1940). La tutelle administrative se rapproche pour souvent se confondre avec le pouvoir hiérarchique. Pour des motifs d'ordre public,

Maires, Adjointes, Conseillers Municipaux peuvent être révoqués et les Conseils municipaux dissous.

Une centralisation trop poussée n'est pas cependant sans présenter certains inconvénients, elle aboutit à l'encombrement des Ministères et des Préfectures et ralentit la solution des affaires. Sur un grand nombre de matières, en outre, une réglementation uniforme n'est pas possible; il y a lieu de tenir compte des besoins et des intérêts particuliers de chaque région ou de chaque localité. Il est impossible au Pouvoir Central de régler lui-même, dans leur minutie, tous les problèmes administratifs. Une certaine décentralisation doit donc se concevoir. Une solution est fournie par le régionalisme qui, réclamé par un fort courant d'opinion, va servir de base à la réorganisation administrative de la France actuellement en cours.

CHAPITRE II

LE RÉGIONALISME

L'idée du régionalisme n'est pas chose nouvelle en France.

Déjà bien avant les jours sombres de notre défaite, de nombreux esprits se sont penchés sur ce problème, sans qu'aucune solution positive n'intervienne. C'est peut-être parce que le régionalisme se présente au milieu de ces divers projets sous une forme assez floue, qu'il est nécessaire de le définir et de distinguer les diverses conceptions que recouvre cette idée. Puis, après avoir rappelé les critiques dirigées contre l'organisation départementale et les divers essais et projets régionalistes nous poserons les principes de la réforme administrative actuelle.

SECTION I.

Les diverses conceptions du régionalisme

M. Charles Brun, l'un des apôtres les plus convaincus du régionalisme, nous apprend dans l'appendice I de son livre « Le Régionalisme », qu'ayant recherché l'origine du mot, il a constaté pour la première fois son emploi en 1892, vraisemblablement par le poète Félicien Court, dans une revue de Toulouse : « Le Gril ». Mais c'est en 1894, dans une revue paraissant à Montpellier, « La France d'oc », ou revue des revendications régionalistes, que le terme de régionalisme est définitivement adopté dans le sens qu'il conserve aujourd'hui. Le régionalisme peut se

définir comme un mouvement de réaction contre la centralisation. Il veut par tous les moyens et sur tous les terrains faire renaître la vie provinciale et les coutumes, remettre en honneur les mœurs anciennes et traditionnelles des diverses régions dont la variété était autrefois si grande. Pour arriver à ce résultat, il entend agir, à la fois, sur le terrain littéraire et artistique pour faire revivre le folklore local, sur le terrain économique pour redonner à la vie locale son importance, et pour couronner l'ensemble, sur le terrain administratif et politique.

Il apparaît dans ces conditions que l'idée du régionalisme est très vaste, et que quatre conceptions peuvent être distinguées : une conception géographique, une conception administrative, une conception économique, et une conception intellectuelle.

1° La conception géographique.

La conception géographique voit dans la province l'unité géographique naturelle. Chaque province forme un ensemble cohérent marqué par des traits uniformes : même relief, même climat, ressources semblables. Poussée à l'extrême, cette conception de la région naturelle aboutit à une fragmentation excessive en un nombre très élevé de pays. La région naturelle, au point de vue purement géographique, est trop petite pour servir de base à une division administrative.

2° La conception administrative.

La conception administrative fait de la province un cadre administratif composé de pays. On sait que pour briser ce cadre l'ancien régime avait créé la généralité et la Révolution le département, l'un et l'autre étant une limite tracée artificiellement pour ne pas maintenir le cadre provincial.

3° La conception économique.

Un autre aspect du régionalisme apparaît sous la forme du régionalisme économique (1). Ses partisans soutien-

1. V. Hauser. Le problème du régionalisme, 1924.

nent que si les intérêts économiques étaient groupés par régions, l'agriculture, l'industrie, le commerce, pourraient se développer d'une façon plus intense et plus harmonieuse, en augmentant la prospérité générale du pays. On provoque de la sorte une manifestation à la fois de la communauté d'intérêts économiques existant entre départements voisins et du rôle attractif joué par certaines grandes places commerciales dans un rayon plus ou moins étendu. Sous sa forme économique, le régionalisme, au lendemain de la guerre de 1914, a reçu un commencement de réalisation. Les Chambres de commerce furent encouragées à se constituer en fédérations régionales. Il se constitua ainsi une vingtaine de ces fédérations, dont le fonctionnement fut réglementé par des arrêtés ministériels des 12 avril 1919, 18 août 1919 et 21 juin 1920. Jouissant de la personnalité morale, ces groupements économiques régionaux, considérés comme des établissements publics administrés par un comité régional manifestèrent la plus heureuse activité. Nous citerons seulement celle du groupement de Basse-Normandie (4^e Groupement; Caen). Ses efforts ont porté surtout sur le développement de l'enseignement technique : une Chambre des métiers a été créée à Alençon, pour remédier à la crise de l'apprentissage, et pour s'occuper de remettre en honneur les métiers agricoles, industriels, commerciaux et artistiques particuliers à la région; une école des métiers a été créée également à Villedieu-les-Poëles où l'on étudie surtout l'industrie du cuivre. Ils ont tendu de la même façon à subventionner l'Institut commercial de Caen, l'Ecole dentellière de Lisieux, l'Ecole industrielle de Cherbourg, l'Ecole des marins de la Basse-Seine, l'Ecole de pêche de Ouistreham. Enfin le groupement de Caen s'est toujours attaché au développement de l'exploitation et de la production des minerais de fer de Basse-Normandie.

Poursuivant dans cette voie, à la veille de la guerre de 1939, un décret-loi du 14 juin 1938 instituait les régions économiques formées par le Groupement des Chambres de commerce. Constituant des établissements publics dotés

de la personnalité morale, les régions économiques représentaient auprès des pouvoirs publics les organismes consultatifs des intérêts régionaux du commerce et de l'industrie. L'administration de chaque région économique, au nombre de dix-neuf, devait être assurée par un comité régional composé des Présidents, et d'un certain nombre de membres de chaque Chambre de commerce, des Préfets et des Sous-Préfets (décret du 28 septembre 1938).

Ainsi, à la veille des événements actuels, le régionalisme économique était une réalité vivante.

4° La conception intellectuelle.

Derrière les conceptions géographique, administrative et économique, il y a place pour une conception intellectuelle, fondée sur les modes de penser, de parler et d'agir, propres à une province. Tout l'effort de la royauté et de la démocratie a été tendu vers l'abolition des particularismes locaux. Dans un souci d'uniformité, on s'est efforcé de faire disparaître ce qu'on appelait les vestiges d'un autre âge. Depuis longtemps déjà le mot « provincial » est pris dans un sens péjoratif. A l'époque de Molière, il signifie l'absence des belles manières en usage à la Cour de Versailles. Plus tard, ce même vocable se charge d'une sorte d'opprobre : être « provincial » c'est penser lourdement, rester attaché à des préjugés, c'est s'habiller et se tenir sans élégance, en un mot, c'est vivre en dehors du mouvement des idées et des faits, en marge du progrès. Pour montrer le prestige pris par Paris, au détriment des provinces, M. Joseph Barthélemy cite le mot de Renan, prononcé à l'un des derniers dîners celtiques, à l'époque où Liard organisait les Universités provinciales : « Nous sommes tous partisans des Universités provinciales, dit l'auteur de la Vie de Jésus, à condition de faire notre cours à Paris ! » (1).

Cependant tout vestige d'une vie provinciale n'est pas mort. La province est restée pour la plupart des Français

1. Joseph Barthélemy, op. cité, p. 79.

aussi vraie que la famille et que le métier. A côté de l'amour de la grande Patrie, subsiste celui de la petite Patrie. Tout homme est d'abord de chez lui, et si le patriotisme s'étend à la nation toute entière, à la communauté nationale, il commence, pour chacun, là où il est né et où il a été élevé. Chaque Français aime mieux qu'une autre une province de France. L'erreur des philosophes modernes, et des idéologues révolutionnaires, a été de concevoir un homme abstrait, idéal, un être indéfini et irréel, indépendant des contingences locales, historiques et sociales, alors que seul existe l'homme concret, vivant et pensant selon des lois, non plus empruntées à la philosophie pure, ou à la logique formelle, mais données par la terre et par l'histoire. Déjà, le mouvement romantique au XIX^e siècle avait réagi contre cette conception. Les personnages romantiques se meuvent dans des décors connus, comme dans le « Jocelyn » de Lamartine, ou dans les romans régionalistes de George Sand. Flaubert, normand d'origine, situe dans le bocage normand la scène de Mme Bovary. A la fin du siècle, A. Daudet fait venir de son Midi natal les personnages de ses romans parisiens, et fait revivre dans sa Provence, « Tartarin de Tarascon », qu'il nous montre avec les qualités et les défauts propres à sa race. Toute une floraison, enfin, de romanciers ou de poètes régionalistes, — parmi lesquels nous nous bornons à citer Mistral et Théodore Botrel, aux deux extrémités de la France — remettent en lumière l'importance du terroir et en évoquent le parfum et la saveur. Il existe donc un patriotisme local, un genre de vie locale, des mœurs et des coutumes spécifiquement locales.

La conception intellectuelle du régionalisme s'efforce de faire revivre ces particularismes provinciaux. M. Bellet, rapporteur du projet de loi concernant la réorganisation administrative présenté à la Chambre des Députés, le 14 juin 1923, résumait en ces termes cette conception : « Le régionalisme littéraire est surtout du folklore. Il veut maintenir les beautés provinciales, les accroître. Il fonde des musées locaux, suscite des revues, fait renaître

des usages, applaudit au réveil des jeux du terroir, ou des formes de théâtre disparues. Il cherche à réaliser la décentralisation artistique, donne des spectacles aux arènes d'Arles ou de Nîmes, veut maintenir toute la couleur locale des Pardons Bretons. Il désire, et a-t-il vraiment tort, perpétuer nos costumes provinciaux. Il affirme que la coiffe de velours noir et de mousseline blanche sied mieux à Mireille que les chapeaux uniformes des grands magasins, et que les papillons de dentelles qui, en Vendée, survolent de leurs ailes le front des Sablaises, s'harmonisent plus intimement à leur grâce spéciale » (1).

Le régionalisme littéraire vise en outre à développer les idiomes locaux. Il entend réveiller les langues provençale, bretonne ou basque, redonner de l'éclat aux Universités de Province. Sur ce dernier point, il est nécessaire d'agir avec prudence, car le particularisme linguistique semble être le plus dangereux, pour l'unité nationale, puisque poussé à son extrême, il empêche les peuples de se comprendre. Dans son ouvrage « Provinces », M. Joseph Barthélemy souligne ce danger, notamment pour la Bretagne : « Sans prendre les choses au tragique, écrit-il, je crois qu'il faut les prendre au sérieux; je consentirai au développement des études celtes d'enseignement supérieur pour une élite. Je m'opposerai à l'enseignement de la langue dans les écoles primaires. » Il est certain qu'en ce domaine linguistique, un contrôle du pouvoir central sur l'enseignement est indispensable. Mais ce contrôle assuré, rien ne s'oppose au développement des idiomes provinciaux qui peuvent et doivent servir de véhicule aux idées françaises et faire mieux apprendre ou comprendre la langue française.

Le régionalisme intellectuel demeure l'un des éléments essentiels de la réforme actuelle, qui vise à la constitution des provinces françaises. « La restauration des provinces, » déclarait le 6 novembre 1940 le Chef de l'Etat devant

1. Rapport de M. Bellet, député, Doc. Parlem. Ch. ann., 1923, n° 6, 144, p. 1207.

« l'Académie des Jeux Floraux à Toulouse, va faire revivre, je le souhaite, les anciennes coutumes. C'est toute une nouvelle vie, toute une jeunesse nouvelle, que la terre de France va ainsi retrouver, en puisant dans ses traditions ancestrales, et je m'en réjouis à l'avance. »

Mais avant d'en venir à la réforme actuellement en cours, il convient de rappeler les critiques adressées à l'organisation départementale, ainsi que les essais et les projets d'organisation régionale.

SECTION II.

Les critiques adressées au département

Le courant régionaliste tire sa force des critiques dirigées contre l'organisation départementale. Pour les partisans du régionalisme, l'organisation administrative de la France, qui date de la loi du 28 Pluviôse An VIII, ne correspond plus aux besoins d'une nation moderne. Des critiques très nombreuses ont été adressées au département. On peut les résumer ainsi : le département apparaît comme une division artificielle résultant d'un découpage arbitraire des anciennes provinces, et comme une circonscription trop étroite. Ces deux défauts font, en conséquence, du département un cadre vide, une circonscription morte.

1° Le caractère artificiel du département.

« Le département n'a jamais eu bonne presse. Lorsqu'il naquit, Burke l'accusa d'être le fruit affreux d'une charcuterie sacrilège : « Vous avez mis la France en lambeaux », reprochait-il aux constituants... Foncin qualifie les départements, les enfants illégitimes de l'Ancien régime et de la Révolution » (1). Le département, à la différence de la commune, a été créé de toutes pièces

1. Joseph Barthélémy, op. cité. p. 7.

par la loi au début de la Révolution (1) : les anciennes provinces qui avaient une organisation très disparate, mais vivante, ont été partagées en un certain nombre de départements d'une étendue à peu près semblable, et dont la configuration, sous réserve de quelques modifications très secondaires, est demeurée la même. Le caractère artificiel du département s'explique par les raisons mêmes qui ont procédé à sa naissance : le désir de briser le particularisme de l'ancienne France, et de réaliser une division uniforme du territoire. Aussi, certains pays ont-ils été arrachés à leurs provinces traditionnelles, pour être rattachés à d'autres régions. Le découpage arbitraire des provinces a été voulu précisément pour marquer la rupture avec le passé. Le département apparaît dans son origine comme une pure création de l'esprit qui n'a tenu aucun compte des affinités, des besoins et des intérêts qui peuvent exister entre les localités. Dans ces conditions, si l'on veut asseoir l'organisation nouvelle sur des bases logiques, il faut faire disparaître le département, qui n'a aucune racine profonde dans les traditions.

Cette critique, dirigée contre le département, comporte une part très grande d'exagération. On pouvait la supposer fondée en relisant le rapport de Thouret, qui découpait la France en damiers. Mais nous avons indiqué, au chapitre précédent, que la Constituante, en repoussant l'idée de « l'Echiquier » proposée par Thouret, et en suivant Mirabeau, s'était au contraire attachée à la vie réelle et qu'elle avait tenu compte des faits, des besoins, et même des traditions. Les disputes très vives auxquelles la division départementale donna lieu devant l'Assemblée prouvent que celle-ci a tenu à s'assurer la collaboration des intéressés. Il n'est qu'à lire les noms des départements, pour voir qu'on a pris pour base, autant que cela fut possible, les rivières, les chemins, le relief du sol, les particularités géographiques. Et dans sa brillante plaidoirie en faveur du département, M. Joseph Barthélemy n'a pas

1. V. *supra*, chapitre I^{er}, section II.

de mal à démontrer que « le département n'a pas été dès son origine une création abstraite, arbitraire et sans fondement dans les réalités » (1) et que « les départements ont été divisés en tenant compte de la géographie, des traditions, des habitudes, des liens économiques, et même des préjugés. et des incompatibilités d'humeur » (2).

Allant même plus loin, il ajoute que la Constituante a conservé, que « c'est l'unité provinciale elle-même, qui a été découpée, et (que) pour la retrouver, il suffit de regrouper les départements. La Bretagne et la Normandie ont été découpées chacune en cinq départements; la Provence et la Franche-Comté, en trois » (3).

2° Le département est une circonscription trop étroite.

Une seconde critique adressée au département vise l'étroitesse de son cadre, ou plus exactement on lui reproche, tout en gardant ses dimensions sur la carte, d'être devenu trop petit.

La Constituante, en créant le département, a tenu à lui assigner une dimension définie à la fois par les nécessités de l'ordre public, et par les commodités des administrés : par ces distances périphériques à peu près équivalentes du chef-lieu, le département permettait dans le temps d'une journée de vingt-quatre heures, aux représentants du pouvoir central, de joindre les limites extrêmes de leur juridiction et aux administrés de toucher le chef-lieu de leur obédience. Bien conçu à l'origine, le département a donc vieilli et n'est plus adapté dans un siècle où le progrès des moyens de communications a raccourci les distances.

Cette critique renferme à la fois une part de vérité et une part d'erreur.

Il est vrai que, pour certaines matières, le département se présente actuellement comme un cadre un peu étriqué.

1. Joseph Barthélemy, op. cité, p. 11.

2. Id., p. 15.

3. Id., p. 21.

Un nombre accru de services pourrait être assuré avec plus d'efficacité et dans des conditions moins onéreuses dans une circonscription plus vaste. Les exemples de ce genre abondent, qu'il s'agisse des travaux publics chevauchant sur deux départements, par exemple d'un pont ou d'une route, qui les relie, ou qu'il s'agisse de réseaux d'énergie électrique, ou de services de transports automobiles, qui seraient organisés d'une manière plus rationnelle s'ils groupaient plusieurs départements, qu'il s'agisse, enfin, de services qui, lorsqu'ils sont communs à plusieurs départements, permettent de réaliser une économie budgétaire (par exemple, des asiles d'aliénés ou des écoles professionnelles).

De même dans le domaine économique, le département apparaît comme un cadre trop étroit, et en particulier en matière de ravitaillement, la région pourra mieux organiser la répartition des produits entre les départements excédentaires et les départements déficitaires, et faire disparaître les taxations incohérentes qui, à l'époque actuelle sont venues nous rappeler le temps de Turgot et des douanes intérieures.

Enfin, la division départementale ayant été faite d'après un critère de grandeur trop petit, a entraîné un nombre trop élevé de départements et a occasionné un surcroît de dépenses, puisque chaque département a son administration propre. Une réduction du nombre des préfectures permettrait de supprimer de nombreux services inutiles et de réaliser des économies substantielles de fonctionnaires.

Cette critique ne doit pas être poussée trop loin, au risque de contenir une part d'erreur. Tout d'abord, il nous sera permis de douter de la valeur de l'argument : économie de personnel. L'expérience réalisée par les Postes nous en offre un exemple typique. Mû par le désir de réaliser des économies et par le souci d'obtenir un meilleur rendement du service, un ministre des P. T. T. supprima les Directeurs départementaux des P. T. T. et les remplaça par des directeurs régionaux. Mais dix-huit mois après cette réforme, le même ministre ayant constaté ses résul-

tats négatifs rétablit les directeurs départementaux, tout en maintenant les directeurs régionaux ! En outre, sans vouloir insister sur la pénurie actuelle, qu'il faut souhaiter provisoire, des moyens de communication, qui entraîne non plus un raccourcissement des distances, mais plutôt leur allongement, il importe de souligner l'avantage qu'il y a pour l'Etat à ce que son action ne se fasse pas sentir dans un cadre trop vaste. C'est un grand principe qui veut que si l'on gouverne de loin on ne peut bien administrer que de près. L'administration est essentiellement affaire de psychologie, car on administre des hommes, et non des choses. L'administrateur doit connaître, sinon tous les hommes qu'il a sous son autorité, du moins tous ceux qui, dans la circonscription à la tête de laquelle il est placé, exercent une autorité quelconque. Cette connaissance des hommes est d'autant plus utile que le caractère d'autorité du régime s'affirme. En effet, dans ce régime, les contacts entre l'Etat et les populations s'effectuent non plus par l'intermédiaire des élus, interprètes de la population, mais par celui des propres agents du pouvoir central. En particulier pour la désignation des autorités politiques et administratives, la nomination remplaçant l'élection, le rôle des agents du pouvoir exécutif, et notamment des Préfets, est accru. Par exemple, en matière communale, le nouveau régime de la nomination des Maires et des Conseillers municipaux, dans les communes de plus de deux mille habitants, exige, pour être efficace, que le Préfet, chargé de procéder lui-même à la nomination ou de présenter les candidats au choix du Ministre, ait une connaissance parfaite du « personnel » de son département. De même l'existence au côté du Préfet départemental d'une commission administrative et du Préfet régional d'un Conseil régional, pose un problème identique pour les Préfets chargés de présenter au Ministre les personnalités compétentes. La connaissance des hommes, qualité indispensable de tout bon administrateur, exige donc que l'autorité de cet administrateur ne s'exerce pas dans un cadre trop étendu.

D'autre part, la multiplicité toujours croissante des

affaires administratives impose le maintien d'un cadre administratif dans lequel l'administré soit suffisamment rapproché de l'administrateur. Enfin, il est faux d'avancer que le Préfet a été inférieur à la tâche première que lui à assigné la législation de l'An VIII. Si parfois des défaillances ont pu être déplorées chez certains, si des retards ont pu souvent être constatés dans la solution des affaires, c'est toujours parce que des attributions trop étendues étaient données aux administrateurs responsables. Au contraire, ceux-ci ont toujours d'autant mieux accompli leur tâche, que l'étendue de leur juridiction n'excédait pas les forces humaines normales. Plus le territoire sur lequel il exerce sa compétence sera grand, moins l'administrateur pourra le bien connaître et le bien posséder. C'est pourquoi, tant les circonstances présentes, que les tendances autoritaires dominantes du nouvel ordre constitutionnel français imposent le maintien du département dans sa dimension actuelle.

3° Le département est un cadre vide, une circonscription morte.

Le troisième défaut du département est une conséquence des deux précédents. Le département, disent les partisans du régionalisme, qui tient son existence de la loi seule, et dont le cadre est trop étroit, est resté faute de racines profondes dans les traditions et dans l'organisation économique et sociale du pays, une circonscription morte.

Il est exact, qu'au début de son existence, le département, nouveau venu entre l'Etat et les communes, n'était guère qu'un cadre vide : il ne possédait pas la personnalité morale; il était réduit par l'effort centralisateur de la Convention et du Consulat, dont la loi du 28 Pluviôse An VIII fut l'aboutissement, à n'être qu'une simple subdivision administrative du pouvoir central. Si les décrets des 9 avril et 16 décembre 1811, par la cession au département d'immeubles affectés à des services publics, et de routes, eurent pour effet de lui concéder implicitement la personnalité morale, la vie propre du département ne se

fit jour qu'à la faveur des tendances libérales de la monarchie de juillet par le vote de la loi du 10 mai 1838. Cette vie propre était à l'origine très réduite, et les adversaires du département, sans méconnaître son développement, soutiennent qu'à l'heure actuelle elle continue à présenter un caractère factice, et qu'en particulier, si le département constitue un organe de transmission utile pour que soient assurés certains services, il n'a pas les caractéristiques d'une personne morale, capable d'animer la vie locale. Une preuve, affirment ses adversaires, du caractère artificiel de la vie départementale, est fournie par la texture même du budget du département. Les dépenses relatives à la vie purement locale, ne sont constituées que par quelques subventions destinées à encourager les lettres, les sciences, les arts, l'agriculture, le commerce, ou à assurer quelques transports routiers ou ferroviaires. Les autres dépenses n'ont aucun caractère spécifiquement départemental, puisqu'elles concernent des frais relatifs à l'instruction publique, aux casernements des brigades de gendarmerie, aux cours d'assises, tribunaux et justices de paix, aux prisons, aux routes, toutes dépenses qui reviendraient plus logiquement à l'Etat qu'au département. De même en matière d'assistance, le département n'apparaît que comme un organe centralisateur des ressources et des dépenses afférentes au fonctionnement de ce service d'intérêt national.

Là encore, le manque de dynamisme du département ne doit pas être exagéré; nous avons montré au chapitre précédent que la décentralisation avait fait naître et développer une vie locale importante, donnant à cette circonscription une physionomie assez vivante. Les attributions du département dans les domaines administratif, économique, social et financier, se sont peu à peu développées, au point que le département, qui n'avait pas de racines dans l'histoire, et qui résultait d'un découpage artificiel du territoire, a fini par jouer dans la vie nationale un rôle très important.

Aussi voit-on que les critiques dirigées contre le dépar-

tement sont loin d'être absolues. Cependant, ce n'est pas à dire que, dans une certaine mesure, elles ne contiennent une part de vérité, que le département « immuable quand tout change » n'ait pas vieilli, ni qu'il ne faille repousser toute réorganisation administrative sur des bases nouvelles.

Cette réorganisation administrative doit tendre à assurer le rendement optimum de la gestion des intérêts généraux. Pour ce faire, deux solutions s'offrent aux réformateurs, selon qu'ils acceptent la totalité des critiques dirigées contre le département ou qu'ils admettent la justesse des objections présentées à ces critiques. Dans le premier cas, la gestion des intérêts généraux sera assurée par la suppression du département, et son remplacement par la région; dans le second cas, par la superposition de la région au département.

Ces deux tendances, qui ont partagé les partisans de la réforme administrative, apparaissent à travers l'exposé des divers essais ou projets de réorganisation administrative, réalisés ou proposés, ces dernières années, et le triomphe de la seconde conception explique la réforme actuellement en cours.

SECTION III.

Les essais et les projets de réforme régionaliste

Parmi les critiques faites au département, une des plus fondée est celle qui reconnaît que le département est un cadre trop étroit pour assurer la gestion de certains services. Il y a là une nécessité certaine, que le législateur a reconnue, en autorisant le groupement des départements en circonscriptions plus vastes. Par contre, par crainte du fédéralisme, il s'est toujours, jusqu'à la réforme actuelle, opposé à une réorganisation régionale de l'administration française.

§ 1. — LES TENDANCES A ÉTENDRE LE CADRE DÉPARTEMENTAL.

D'une part, on voit s'organiser autour d'importants centres d'activité intellectuelle ou économique, tels que Lyon, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Lille, etc..., une vie régionale dont l'administration vient à emprunter les cadres plutôt que d'utiliser le cadre départemental. D'autre part, le législateur a prévu la possibilité, pour le département, de s'entendre et de se grouper pour assurer la gestion d'intérêts communs à plusieurs départements.

I. — *Les divisions administratives supradépartementales ou régionales.*

Les divisions administratives qui débordent les limites départementales sont extrêmement nombreuses. C'est ainsi que l'on compte :

- 27 ressorts de Cour d'Appel.
- 22 ressorts de Conseils de Préfecture interdépartementaux.
- 14 circonscriptions pénitentiaires.
- 16 brigades de police mobile.
- 20 légions de gendarmerie.
- 18 régions militaires.
- 16 académies.
- 16 régions postales.
- 12 régions radiophoniques.
- 15 bureaux des chèques postaux et régions d'assurances sociales.
- 20 régions économiques.
- 11 régions d'inspection du travail.
- 6 inspections régionales de l'agriculture.
- 14 régions agricoles.
- 35 conservations forestières.
- 12 inspections divisionnaires de la répression des fraudes.

- 31 circonscriptions de génie rural.
- 10 circonscriptions des marques de fabrique.
- 16 régions minéralogiques.
- 18 régions d'armement.
- 20 régions sanitaires.
- 20 régions sportives.

A la lecture de cette longue énumération, qui n'est d'ailleurs qu'indicative et non limitative, ne se croirait-on pas revenu à la multiplicité et à l'enchevêtrement illogique des divisions administratives de l'ancien régime, dont on lui a fait tant de reproches ?

La variété de ces circonscriptions, qu'il est impossible de faire coïncider, puisqu'elles sont en nombre différent, complique, pour l'Etat, la gestion et le contrôle de ses services et rend plus difficile, pour le public, ses relations avec l'administration. L'idée naît donc d'introduire de la logique dans cet empirisme, d'harmoniser ces régionalismes dispersés dans un régionalisme unique, qui grouperait autour d'une même ville, capitale de province ou de région, et dans un même cadre, tous les services publics.

L'un des résultats d'une nouvelle réorganisation administrative à base régionale pourrait être d'adapter les divisions anciennes, disparates, à la division régionale ou provinciale. La province ou la région serait le cadre de la Cour d'Appel, du tribunal administratif, de l'académie, du corps d'armée, des postes et des divers services économiques ou sociaux, etc., et le chef-lieu, capitale de la province sous les ordres ou la haute autorité d'un gouverneur de province, le siège de tous ces services, le centre judiciaire, universitaire, militaire, économique, etc... Il ne faut pas se dissimuler que ce souhait, s'il présente des avantages, ne manquera pas de se heurter à de grosses difficultés, nées surtout des rivalités farouches entre villes concurrentes. Mais il faut noter que, dans cet esprit, la législation actuelle s'efforce dans une certaine mesure de faire coïncider l'organisation territoriale de certains services publics avec la division administrative de base :

ainsi, une loi du 31 octobre 1941 a réorganisé les inspections divisionnaires du travail, de façon à les adapter à la nouvelle division régionale, à raison d'un inspecteur divisionnaire par préfecture régionale; une loi du 3 février 1942 a créé des directions régionales de la production agricole dont le ressort est le même que celui des régions administratives; enfin la loi fondamentale du 23 avril 1941 sur la police, répartit les services extérieurs de police entre les régions (région de police, les départements (district de police) et les communes (circonscription de police).

A côté de ces circonscriptions territoriales supra-départementales ou régionales, il existe des groupements temporaires de départements, constitués en vue d'un objet ou d'un ensemble d'objets déterminés.

II. — *Les institutions interdépartementales*

Si, sous la pression des nécessités certaines, qui poussent à l'extension du cadre départemental, le législateur a autorisé le groupement de départements en circonscriptions plus étendues, il l'a fait en marquant une certaine hésitation, voire même souvent comme à regret.

La législation est marquée par trois étapes :

1° Les conférences interdépartementales.

La loi du 10 août 1871, se méfiant du fédéralisme, ne réalise qu'une création timide de conférences interdépartementales. Ces conférences, provoquées par les conseils généraux des départements intéressés, ont un rôle très limité, tant par le contrôle strict, qui s'exerce sur elles, que parce qu'elles sont privées de tout pouvoir de décision, faute de personnalité morale. Aussi, en pratique, se sont-elles trouvées paralysées et n'ont-elles donné que peu de résultats.

Mais devant les progrès de l'idée régionaliste, et à la suite des essais de régionalisme économique, qui ont suivi la guerre de 1914 (groupements régionaux de chambres de commerce, v. *supra*, section I), il y eut une tentative

pour favoriser les groupements de départements. Tout d'abord, une circulaire du Ministre de l'Intérieur aux Préfets, du 12 août 1921, précisait que les conférences interdépartementales pouvaient avoir un caractère de permanences et pour objet une série d'affaires. En second lieu, et surtout, le décret du 5 novembre 1926 créa des syndicats interdépartementaux, à l'imitation des syndicats de communes.

2° Les syndicats interdépartementaux.

Ces syndicats étaient des établissements publics; ils avaient la personnalité morale et un patrimoine propre. Ils jouissaient d'une assez grande liberté, tant en ce qui concerne leur activité, qu'en ce qui concerne leur mode de recrutement. Sans être obligés de déterminer à l'avance l'objet précis de leurs délibérations, ils pouvaient se former en vue de tout objet ou services publics, dont l'institution était de la compétence du Conseil général dans le cadre départemental, et pouvaient être créés pour une période déterminée, ou sans limitation de durée. Ils étaient administrés par un comité, comprenant au moins trois représentants, pour chaque département, élus pour six ans par le Conseil général, et par un Bureau.

Comme tout organisme décentralisé, les syndicats interdépartementaux étaient soumis à la tutelle administrative. Leurs délibérations étaient soumises aux mêmes règles que celles des conseils généraux, et leur dissolution pouvait être prononcée par décret à la demande de la majorité des conseils généraux, ou d'office par décret en Conseil d'Etat.

Cette réforme fut vivement critiquée surtout au Sénat; on lui reprocha d'être trop exactement calquée sur les règles applicables aux syndicats de communes, et d'obéir à des principes trop rigides. Aussi une loi du 9 janvier 1930 a-t-elle substitué aux syndicats interdépartementaux des organismes interdépartementaux, sous le prétexte de leur donner un statut mieux adapté, en réalité par hostilité au régionalisme tant économique que politique.

3° Les organismes interdépartementaux.

Le statut des organismes interdépartementaux, qui se superposent aux conférences interdépartementales de la loi de 1871, se rapproche des syndicats de communes, mais en diffère à la fois par leur création, leur fonctionnement et leur dissolution.

Leur création est plus facile, car elle se fait sans autorisation, par le seul fait de délibérations concordantes des conseils généraux des départements intéressés, même non limitrophes, mais elle est plus limitée, car l'objet de l'institution doit être fixé par les délibérations des conseils généraux.

Leur fonctionnement est assuré par un conseil d'administration, qui élit un Bureau. Comme les syndicats de communes et comme les syndicats interdépartementaux de 1926, les organismes interdépartementaux sont des établissements publics, possédant avec la personnalité civile et l'autonomie financière, un budget propre; mais une tutelle stricte se marque sur leur fonctionnement.

Leur dissolution peut être prononcée soit par décret, à la demande de la majorité des conseils généraux, représentant les départements associés, soit d'office par décret en Conseil d'Etat, dans le cas de violation de la loi. Contrairement à la dissolution des syndicats de communes, l'avis conforme du Conseil d'Etat n'est pas nécessaire.

Ainsi, par ces diverses institutions, le gouvernement a pensé « favoriser la création de régions économiques si « ardemment désirées par certains — mais une organisation de régions très souple se constituant suivant les « besoins et offrant, sans en avoir les inconvénients, les « avantages des régions territoriales à cadre fixe » (1). La loi offre donc aux collectivités locales des moyens de s'évader de leur cadre trop étroit. En outre, devant la carence des collectivités locales, certaines solutions d'autorité sont intervenues, en particulier en matière de plans d'urba-

1. Rapport au président de la République précédant le décret du 5 novembre 1926.

nisme. Aussi, déjà avant les réformes actuelles, constatait-on un louable effort pour adapter les cadres administratifs rigides à la réalité des faits. Mais ces solutions demeuraient insuffisantes, car elles reflétaient la méfiance du législateur à encourager, par crainte à la fois du fédéralisme politique et du régionalisme, un groupement durable et efficace des collectivités locales, et à entreprendre une réforme administrative d'ensemble — comme le prouvent les échecs successifs des divers projets régionalistes.

§ 2. — LES PROJETS D'UNE RÉFORME RÉGIONALISTE.

Ces projets furent nombreux et divers. Il s'agit ici non pas de les examiner tous, mais simplement de résumer les plus importants ou les plus caractéristiques, afin de connaître les principales solutions proposées par les régionalistes, et susceptibles de servir de base à la réorganisation administrative française actuellement en cours.

Ces projets, ou bien émanent d'écrivains régionalistes, ou bien ont été proposés au Parlement par le Gouvernement et par des parlementaires. Dans les deux cas, ils reposent sur des principes généraux qu'il conviendra d'indiquer.

I. — *Quelques projets régionalistes défendus en dehors du Parlement.*

1° Auguste Comte, 1854 :

Déjà, en 1854, Auguste Comte, dans son livre « Le système de politique positive », proposait, tout en maintenant les départements, une division du territoire en 17 régions ou intendances, dont les centres étaient les suivants :

1° Paris : Seine et Seine-et-Oise.

2° Marseille : Basses-Alpes, Vaucluse, Gard, Bouches-du-Rhône, Var.

3° Lyon : Rhône, Ain, Hautes-Alpes et Drôme.

4° Bordeaux : Lot, Dordogne, Gironde, Lot-et-Garonne, Landes et Basses-Pyrénées.

5° Rouen : Eure, Seine-Inférieure, Calvados, Orne et Manche.

6° Nantes : Ile-et-Vilaine, Loire-Inférieure, Morbihan, Côtes-du-Nord et Finistère.

7° Toulouse : Tarn-et-Garonne, Gers, Haute-Garonne, Hautes-Pyrénées et Ariège.

8° Lille : Oise, Somme, Aisne, Pas-de-Calais et Nord.

9° Strasbourg : Meuse, Moselle, Meurthe, Vosges, Haut-Rhin et Bas-Rhin.

10° Reims : Seine-et-Marne, Aube, Marne, Haute-Marne et Ardennes.

11° Orléans : Eure-et-Loir, Loir-et-Cher, Cher et Indre.

12° Angers : Sarthe, Mayenne, Maine-et-Loire, et Indre-et-Loire.

13° Montpellier : Aveyron, Tarn, Hérault, Aude et Pyrénées-Orientales.

14° Limoges : Nièvre, Allier, Creuse, Haute-Vienne et Corrèze.

15° Clermont : Loire, Ardèche, Puy-de-Dôme, Cantal, Haute-Loire et Lozère.

16° Dijon : Yonne, Côte-d'Or, Saône-et-Loire, Jura, Doubs et Haute-Saône.

17° Rochefort : Vienne, Deux-Sèvres, Vendée, Charente et Charente-Inférieure.

2° Le Play, 1864 :

Dix ans plus tard, en 1864, dans son livre la « Réforme sociale en France » (tome II, documents annexés), Le Play traçait une esquisse d'une division provinciale de la France. Lui aussi maintenait les départements, en admettant cependant « quelques remaniements utiles », mais proposait la création de 13 provinces groupant autour d'une capitale un certain nombre de départements et ainsi dénommées :

1° Ile-de-France et Champagne : Paris (Seine, Seine-et-Oise, Marne, Aube et Seine-et-Marne).

2° Normandie : Maine et Beauce : Rouen (Seine-Inférieure, Eure, Eure-et-Loir, Orne, Sarthe et Calvados).

3° Flandre et Picardie, Lille : (Nord, Pas-de-Calais, Somme, Aisne et Ardennes).

4° Berry, Nivernais, Bourbonnais, Basse-Auvergne : Bourges : (Cher, Indre, Nièvre, Allier et Puy-de-Dôme).

5° Bretagne, Cotentin, Vendée : Rennes (Mayenne, Manche, Ile-et-Vilaine, Vendée, Loire-Inférieure, Morbihan, Côtes-du-Nord et Finistère).

6° Limousin, Marche, Auvergne, Rouergue : Limoges (Haute-Vienne, Creuse, Corrèze, Cantal et Aveyron).

7° Touraine, Orléanais, Anjou, Poitou : Tours (Loir-et-Cher, Indre-et-Loire, Maine-et-Loire, Vienne et Deux-Sèvres).

8° Alsace, Lorraine : Strasbourg (Bas-Rhin, Haut-Rhin, Vosges, Meurthe, Moselle et Meuse);

9° Bourgogne, Franche-Comté : Dijon (Haute-Marne, Haute-Saône, Doubs, Jura, Saône-et-Loire, Côte-d'Or et Yonne).

10° Lyonnais, Dauphiné, Savoie : Lyon (Rhône, Loire, Haute-Loire, Isère, Savoie et Haute-Savoie).

11° Languedoc occidental, Roussillon : Toulouse (Lot, Tarn-et-Garonne, Tarn, Aude, Pyrénées-Orientales, Ariège et Haute-Garonne).

12° Guyenne, Béarn, Saintonge, Angoumois : Bordeaux (Charente-Inférieure, Charente, Dordogne, Gironde, Landes et Basses-Pyrénées).

13° Provence, Languedoc oriental, Vivarais et Corse : Marseille (Drôme, Ardèche, Lozère, Vaucluse, Gard, Hérault, Bouches-du-Rhône Var, Alpes-Maritimes, Basses-Alpes Hautes-Alpes et Corse).

3° Foncin, 1898 :

Le géographe Foncin, qui qualifiait les départements « les enfants illégitimes de l'Ancien Régime et de la Révolution » développa dans son ouvrage les « Pays de France », en 1898, un projet basé sur des considérations essentiellement géographiques, qui supprimait les départements et créait 32 régions (les départements supprimés sont indiqués entre parenthèses) :

1° Paris (Seine).

2° Région parisienne : Versailles (Seine-et-Oise, Seine-et-Marne, Oise).

3° Région du Nord : Lille (Nord).

4° Picardie ou région de la Somme et Liane : Amiens (Somme et Pas-de-Calais).

5° Haute-Champagne ou région de l'Aisne et Marne : Reims (Marne, Aisne et Ardennes).

6° Basse-Champagne ou région de la Haute-Seine : Troyes (Aube, Haute-Marne, Yonne).

7° Haute-Normandie ou Seine occidentale : Rouen (Eure et Seine-Inférieure).

8° Basse-Normandie ou région d'Orne et Vire : Caen (Calvados, Manche).

9° Maine et Perche ou région de Sarthe et Mayenne : Le Mans (Orne, Mayenne et Sarthe).

10° Orléanais ou région de la Mayenne-Loire : Orléans (Loiret, Eure-et-Loir et Loir-et-Cher).

11° Région du centre : Bourges (Cher, Indre, Allier et Nièvre).

12° Anjou-Touraine ou région de Loire et Maine : Tours (Maine-et-Loire et Indre-et-Loire).

13° Haute-Bretagne ou région d'Ille et Frieuse : Rennes (Ille-et-Vilaine, Côtes-du-Nord).

14° Basse-Bretagne ou région d'Aulne et Blavet : Brest (Finistère et Morbihan).

15° Région de la Basse-Loire : Nantes (Loire-Inférieure et Vendée).

16° Région de l'Ouest : Poitiers (Vienne, Deux-Sèvres, Charente, Charente-Inférieure).

17° Guyenne ou région d'Aquitaine inférieure : Bordeaux (Gironde, Dordogne, Lot-et-Garonne).

18° Haut-Languedoc ou région d'Aquitaine supérieure : Toulouse (Haute-Garonne, Tarn, Tarn-et-Garonne, Lot et Ariège).

19° Gascogne et Béarn ou région des Pyrénées-Occidentales : Pau (Basses-Pyrénées, Hautes-Pyrénées, Gers, Landes).

20° Marche et Limousin ou région de Creuse et Vienne : Limoges (Haute-Vienne, Creuse, Corrèze).

21° Région du Massif Central : Clermont (Puy-de-Dôme, Cantal et Haute-Loire).

22° Région du Sud : Montpellier (Hérault, Aude, Pyrénées-Orientales, Aveyron).

23° Région des Cévennes : Nîmes (Gard, Lozère, Ardèche).

24° Provence ou région du Sud-Est : Marseille (Bouches-du-Rhône, Vaucluse, Basses-Alpes, Var et Alpes-Maritimes).

25° Corse : Ajaccio (Corse).

26° Région dauphinoise ou des Alpes : Grenoble (Isère, Drôme et Hautes-Alpes).

27° Savoie : Chambéry (Savoie et Haute-Savoie).

28° Région Lyonnaise : Lyon (Rhône et Loire).

29° Région Bourguignonne ou de la Saône : Dijon (Côte-d'Or, Saône-et-Loire, Ain).

30° Franche-Comté ou région jurassienne : Besançon (Doubs, Jura et Haute-Saône).

31° Région lorraine ou du Nord-Est : Nancy (Meurthe-et-Moselle et Vosges).

32° Alsace : Strasbourg (Haut-Rhin et Bas-Rhin).

4° Henri Mazel, 1907 :

Au congrès des Sociétés savantes, à Montpellier, en 1907, un écrivain régionaliste, M. Henri Mazel, présenta un projet de réforme administrative, dans laquelle, tout en maintenant les départements, avec des rectifications de détail, il créait 7 régions subdivisées en 23 sous-régions, plus la province de l'Afrique du Nord :

1° Région du Nord : Paris : 1° Picardie (Somme, Pas-de-Calais et Nord); 2° Normandie (Seine-Inférieure, Calvados, Manche, Orne, Eure); 3° Ile-de-France (Oise, Aisne, Seine-Oise, Seine, Eure-et-Loir, Seine-et-Marne et Yonne).

2° Région de l'Est : Nancy : 4° Champagne (Ardennes, Marne, Haute-Marne et Aube); 5° Lorraine (Meuse, Meurthe-et-Moselle et Vosges).

3° Région du Sud-Est : Lyon : 6° Bourgogne (Côte-d'Or, Saône-et-Loire et Ain); 7° Franche-Comté (Jura, Doubs, Haute-Saône et Belfort); 8° Dauphiné (Hautes-Alpes, Isère, Drôme, Ardèche et Rhône); 9° Savoie (Savoie et Haute-Savoie).

4° Région du Midi : Marseille; 10° Provence (Vaucluse, Bouches-du-Rhône, Var, Basses-Alpes, et Alpes-Maritimes); 11° Corse (Corse); 12° Bas-Languedoc (Gard, Hérault, Aude et Pyrénées-Orientales).

5° Région du Centre : Limoges; 13° Auvergne (Haute-Loire, Puy-de-Dôme et Cantal); 14° Limousin (Haute-Vienne, Corrèze et Creuse); 15° Berry (Cher, Indre, Loir-et-Cher, Loiret); 16° Bourbonnais (Allier et Nièvre).

6° Région de l'Ouest : Nantes; 17° Poitou (Vienne, Vendée, Deux-Sèvres, Charente et Charente-Inférieure); 18° Anjou (Mayenne, Sarthe, Maine-et-Loire et Indre-et-Loire); 19° Bretagne (Loire-Inférieure, Ille-et-Vilaine, Morbihan, Finistère et Côtes-du-Nord).

7° Région du Sud-Ouest : Bordeaux : 20° Cévennes (Lozère, Aveyron et Tarn); 21° Haut-Languedoc (Ariège, Haute-Garonne et Tarn-et-Garonne); 22° Gascogne (Gers, Hautes-Pyrénées, Basses-Pyrénées et Landes); 23° Guyenne (Gironde, Lot-et-Garonne, Lot et Dordogne); 24° Province de l'Afrique du Nord (Alger, Philippeville, Oran et parties limitrophes).

5° Vidal de La Blache, 1910 :

Un autre géographe, le célèbre géographe Vidal de La Blache, a consacré des travaux importants au régionalisme. Notamment dans une étude intitulée les Régions Françaises, parue dans la « Revue de Paris » du 15 décembre 1910, il propose une division de la France supprimant les départements et comprenant les 17 régions suivantes :

1° Région de Paris (Seine, Seine-et-Marne, Seine-et-Oise, Aisne (moins les arrondissements de Saint-Quentin et Vervins), partie des Ardennes (arrondissement de Rethel et Vouziers), Marne, Aube, Haute-Marne, Yonne, partie de la Côte-d'Or (arrondissement de Châtillon et Semur), partie de la Nièvre (arrondissement de Clamecy et Château-Chinon) et Loire).

2° Région de Lille (Nord, Pas-de-Calais, Somme et partie de l'Aisne (arrondissement de Saint-Quentin et Vervins)).

3° Région de Nancy (Meurthe-et-Moselle, Vosges, territoire de Belfort, Meuse et Ardennes, moins les arrondissements de Rethel et Vouziers).

4° Région de Dijon (Côte-d'Or (moins les arrondissements de Semur et Châtillon), Haute-Saône, Doubs, Jura, Saône-et-Loire (moins l'arrondissement de Charolles)).

5° Région de Lyon (Rhône, Ain, Loire, Haute-Loire (moins l'arrondissement de Brioude), Ardèche, Drôme (moins les arrondissements de Montélimar et Nyons) et partie de l'Isère (arrondissement de la Tour-du-Pin et Vienne).

6° Région de Grenoble (Isère (moins les arrondissements de la Tour-du-Pin et Vienne), Savoie, Haute-Savoie et Hautes-Alpes).

7° Région de Marseille (Bouches-du-Rhône, Vaucluse, partie de la Drôme (arrondissements de Montélimar et de Nyons), Basses-Alpes, Alpes-Maritimes et Var).

8° Région de Montpellier (Hérault, Gard, Aude (moins l'arrondissement de Castelnaudary) et Pyrénées-Orientales).

9° Région de Toulouse (Haute-Garonne, Ariège, partie de l'Aude (arrondissement de Castelnaudary), Tarn, Aveyron, Tarn-et-Garonne, Lot, Gers et Hautes-Pyrénées).

10° Région de Bordeaux (Gironde, Dordogne (moins l'arrondissement de Nontron), Lot-et-Garonne, Landes et Basses-Pyrénées).

11° Région de La Rochelle (Charente-Inférieure, Charente (moins l'arrondissement de Confolens), Vienne, Deux-Sèvres et Vendée).

12° Région de Limoges (Haute-Vienne, partie de la Dordogne (arrondissement de Nontron), partie de la Charente (arrondissement de Confolens, Corrèze et Creuse).

13° Région de Clermont-Ferrand (Puy-de-Dôme, Allier (moins l'arrondissement de Montluçon), partie de la Haute-Loire (arrondissement de Brioude), Cantal et Lozère).

14° Région de Bourges (Cher, Indre, partie de l'Allier (arrondissement de Montluçon), Nièvre (moins les arrondissements de Château-Chinon et de Clamecy), partie de la Saône-et-Loire (arrondissement de Charolles), et Loir-et-Cher).

15° Région de Nantes (Loire-Inférieure, Maine-et-Loire, Sarthe et Mayenne).

16° Région de Rennes (Ille-et-Vilaine, Côtes-du-Nord, Morbihan, et Finistère).

17° Région de Rouen (Seine-Inférieure, Eure, Eure-et-Loir, Orne, Calvados et Manche).

II. — *Projets ou propositions de lois d'une réforme régionaliste.*

Devant le Parlement, la question de la réforme administrative et notamment du régionalisme, fit l'objet de nombreuses discussions, en particulier au lendemain de la guerre de 1914-1918. A diverses reprises, des projets de lois furent déposés par le gouvernement, et, plus souvent encore, des propositions de lois furent présentées par divers Députés ou Sénateurs. Les principales sont les pro-

positions de lois de M. Charles Beauquier, du 5 février 1907, de M. Jean Hennessy, du 23 janvier 1920, de M. Charles Reibel, du 10 mars 1921, de M. Bouvet, du 3 juin 1921. De son côté, le gouvernement déposait un projet le 25 octobre 1921. Ces divers textes, ainsi que quelques autres, sont analysés dans le rapport de M. Bellet, du 14 juin 1923 (1).

« La proposition Beauquier supprimait les départements
« et les arrondissements, en tant qu'unités administra-
« tives, la région seule acquérant une personnalité.

« M. Hennessy, en créant la région, détruit le départe-
« ment, mais maintient l'arrondissement en étendant
« même les pouvoirs de ceux qui l'administrent.

« M. Reibel, lui, tout en créant la région, maintient le
« département : il supprime, au contraire, les arrondisse-
« ments qui se fondent dans le département.

« Nous avons ainsi les trois types d'organisation régio-
« naliste » (2).

1° Proposition de M. Beauquier : 5 février 1907 (proposition initiale, 7 juin 1890 — proposition postérieure, à quelques modifications près, 9 juin 1910).

La proposition de M. Beauquier tendait à la constitution de 25 régions en remplacement des départements. Les régions devaient être désignées par le nom de leur capitale : Lille, Amiens, Rouen, Orléans, Tours, Nantes, Rennes, Versailles, Cambrai, Reims, Troyes, Besançon, Dijon, Bourges, Poitiers, Clermont, Toulouse, Marseille, Nîmes, Montpellier, Bordeaux, Pau et Nancy. Cette proposition bouleversait complètement les divisions administratives françaises, en supprimant non seulement les départements et les conseils généraux, mais encore les arrondissements et les conseils d'arrondissements. Seuls subsistaient les cantons, qui servaient de cadre à l'élection des conseillers régionaux. La région, ayant à sa tête un Commissaire

1. J. O. ann, 1923, n° 6144, p. 1205 et suivantes.

2. Rapport Bellet précité, p. 1220.

régional substitué au Préfet et étant administrée par un conseil régional, était subdivisée en districts, à la tête desquels sont placés des sous-commissaires régionaux. 25 régions, 160 districts environ, telle aurait été la nouvelle division administrative, constituée d'après des données géographiques.

Cette proposition, pour radicale qu'elle soit, était cependant purement administrative; en particulier, elle ne tenait aucun compte d'une représentation économique. Par contre, les propositions Hennessy et Reibel introduisent dans l'administration les éléments économiques, qui reçoivent une place plus ou moins grande dans le conseil régional.

2° Proposition de M. Hennessy, 23 janvier 1920.

La proposition de M. Hennessy tendait à la décentralisation administrative et à la représentation des intérêts économiques par la suppression des départements, la constitution de régions, et à la représentation professionnelle par l'élection d'assemblées régionales. Cette proposition reposait sur les principes suivants :

Création de la région par un Comité extra-parlementaire après consultation des intéressés.

Suppression du département.

Maintien de l'arrondissement avec son Sous-Préfet et son conseil d'arrondissement.

A la tête de la région, un Préfet Régional, mais dont les pouvoirs étaient limités par ceux très étendus donnés à l'assemblée et à la commission régionale, et surtout au Président régional qui possédait en somme le pouvoir exécutif, puisqu'il était chargé de l'exécution des décisions de l'assemblée régionale et de l'administration des affaires régionales, et qu'il nommait tous les agents rétribués sur les fonds régionaux.

L'assemblée régionale était une assemblée essentiellement professionnelle; le conseil d'arrondissement était surtout politique.

Le département supprimé voit son patrimoine divisé

entre l'Etat, la région et l'arrondissement (il faut noter, que cette proposition de loi dotait l'arrondissement de la personnalité morale, puisque celui-ci possédait désormais des biens et un budget).

Les pouvoirs des conseils généraux supprimés étaient transférés à l'assemblée régionale et au conseil d'arrondissement.

Enfin, la région devenait le siège d'un tribunal administratif régional, substitué aux conseils de préfecture.

Le défaut principal de cette proposition, dans l'ensemble très consciencieusement étudiée par son auteur, était de conférer au Président de l'assemblée régionale des pouvoirs exécutifs et, d'une façon générale, de donner des pouvoirs d'exécution trop étendus aux assemblées locales, compromettant ainsi l'autorité préfectorale. Un conflit n'aurait pas manqué de se produire entre le Préfet régional, dont le rôle était diminué, et le Président régional, dont les pouvoirs étaient considérables. Aussi, cette proposition fut-elle rejetée.

3° Proposition de M. Reibel.

A l'inverse de M. Hennessy, M. Reibel, tout en créant la région, maintient le département et supprime l'arrondissement. Les régions, dans cette proposition, devaient être ni moins de 20 ni plus de 25 et formées de plusieurs départements entiers, et désignées par le nom du chef-lieu.

L'administration de la région était exercée d'une part par un Préfet régional, assisté d'un Secrétaire général, et par des Préfets départementaux, assistés de deux Secrétaires généraux, dont l'un facultatif, s'occupait plus particulièrement des rapports avec les communes (les Sous-Préfets étant supprimés) et, d'autre part, par un conseil régional.

4° Proposition de M. Bouvet.

Il s'agit non d'une proposition de loi, mais d'une proposition de résolution.

L'idée essentielle était la suppression du département,

avec deux conséquences : l'extension des pouvoirs de l'arrondissement, qui devenait dans la pensée de son auteur le rouage le plus important de la machine administrative, et absorbait presque toutes les affaires du département; la création de régions administratives, qui, pour un petit nombre d'affaires, se substituaient au reste des pouvoirs du département.

5° Projet de loi concernant la réorganisation administrative ou projet Marraud : 25 octobre 1921.

Le projet Marraud, d'après son auteur, tendait à mieux organiser les administrations françaises et à donner un élément d'autorité à une organisation régionale assez embryonnaire.

Les départements étaient groupés par régions « en vue « d'une action administrative commune et permanente, « et de la gestion des intérêts interdépartementaux ». La région dotée de la personnalité morale était administrée par une commission régionale composée de délégués des conseils généraux, élus dans la proportion de un délégué pour dix conseillers régionaux. Les Sénateurs et les Députés étaient exclus de l'assemblée régionale. Le Préfet du département, centre de région, était chargé de préparer et d'exécuter les décisions de la commission régionale, et les Préfets des départements compris dans la circonscription régionale assistaient aux réunions de cette commission.

Le département était maintenu et même les pouvoirs du Conseil général accrues; par contre, l'arrondissement était supprimé, ainsi que les Sous-Préfets et les conseils d'arrondissement. La suppression de l'arrondissement entraînait une réorganisation du canton. Celui-ci recevait la personnalité civile, et il était créé une commission cantonale, présidée par le conseiller général et composée de maires, qui devait se réunir une fois par trimestre au chef-lieu de canton. Il y avait donc dans ce projet un essai intéressant d'organisation cantonale, mais par ailleurs la réforme était trop timide au gré des régionalistes.

*
* *

Aucun de ces projets n'aboutit. Cependant, il est intéressant, avant d'en venir à la réforme actuellement en cours, de résumer quelles sont, à la lumière de ces diverses études, les solutions possibles en matière de régionalisme administratif.

III. — *Les diverses solutions du régionalisme administratif.*

Le problème de l'organisation administrative pose une double question : le problème du cadre administratif, du tracé des circonscriptions; celui de la forme de l'organisation administrative des services.

a) **Le cadre administratif.**

Le régionalisme administratif, en voulant réformer la carte administrative du pays, oblige à faire un choix entre les diverses circonscriptions ou institutions administratives existantes.

On a vu que tous ces projets s'accordaient pour ne pas toucher à la commune, qui reste à la base de toute l'organisation administrative, mais se différenciaient quant aux départements, aux arrondissements et aux cantons.

Les régionalistes cherchent à définir le département, en invoquant les critiques que nous avons exposées plus haut. Ils sont généralement plus indulgents à l'égard de l'arrondissement qui représente, pour eux, les « pays » de l'ancien régime. Mais certains vont même jusqu'à le supprimer, en pensant qu'il suffit d'intercaler entre la région et la commune le canton réorganisé.

En résumé, on peut distinguer avec M. Bellet (1) les cinq solutions suivantes en matière de régionalisme administratif :

1. Rapport précité, p. 1216.

1^{re} solution : région, département, arrondissement, canton, commune.

2^e solution : région, arrondissement, canton, commune.

3^e solution : région, département, canton, commune.

4^e solution : région, canton, commune.

5^e solution : région, arrondissement, commune.

On verra que la réforme administrative actuelle a choisi la première solution.

b) La forme de l'organisation administrative régionale.

Cette question soulève un certain nombre de problèmes :

Celui de la nature juridique de la région;

Celui de la désignation des organes chargés de l'administration régionale;

Celui des attributions et des pouvoirs conférés à ces organes.

1° La nature juridique de la région.

Du point de vue juridique, une division administrative peut présenter l'un ou plusieurs des caractères suivants :

Etre une circonscription territoriale.

Etre une unité administrative.

Etre une personne morale.

La circonscription territoriale n'est qu'une division, un tracé du territoire. Par unité administrative, il faut entendre un centre d'administration complet ayant des organes de direction. Enfin, la personne morale est une collectivité ayant des droits et des obligations, capable, en un mot, de faire des actes de la vie juridique, comme de véritables personnes physiques.

L'organisation administrative actuelle offre ces divers exemples : le canton n'est qu'une simple circonscription territoriale, sans personnalité et sans organe administratif de direction. L'arrondissement est une circonscription territoriale sans personnalité, mais possède des organes administratifs : Sous-Préfet, Conseil d'arrondissement. Par contre, le département et la commune, comme l'Etat, sont à la fois des circonscriptions territoriales, des unités administratives et des personnes morales, puisqu'ils ont à leur

tête des organes de gestion, et qu'ils possèdent un patrimoine.

La région, nouvelle division du pays, ne sera-t-elle qu'une circonscription territoriale, ou bien sera-t-elle une unité administrative, ou enfin une personne morale ? En réalité, il est difficile de concevoir, du point de vue du régionalisme administratif, une région, simple cadre territorial, sans organe administratif placé à sa tête. Aussi la discussion ne porte-t-elle que sur deux questions : la région sera-t-elle ou non une personne morale, une collectivité administrative ?

a) La région peut n'être qu'une circonscription territoriale, une division du territoire servant de cadre à des services d'Etat avec à sa tête un haut fonctionnaire, représentant direct du gouvernement, un Préfet régional dont les pouvoirs sont accrus sur certaines matières. Cette solution réalise juridiquement une déconcentration des pouvoirs dans la mesure où l'administration centrale se dessaisit d'une partie de ses attributions au profit du Préfet régional, et une concentration des pouvoirs par attribution au Préfet régional d'une partie des pouvoirs des Préfets départementaux. Elle ne fait pas à proprement parler œuvre de décentralisation. C'est la solution actuellement adoptée par la loi du 19 avril 1941, instituant les Préfets régionaux.

b) La région peut acquérir la personnalité morale et devenir ainsi une collectivité de droit public. Elle possède un patrimoine et un budget. Tous les projets régionalistes étudiés se rattachaient à cette conception, qui sera peut-être adoptée à l'achèvement de la réforme administrative actuelle, lors de la constitution définitive des régions ou des provinces. Cette solution, qui réalise une véritable décentralisation, permet l'épanouissement de la vie provinciale. Mais plusieurs systèmes d'aménagement demeurent possibles :

Le pouvoir exécutif régional sera exercé ou bien par un agent du pouvoir central, comme cela se pratique actuellement dans les départements, et qu'on appellera Préfet

Régional ou Gouverneur; ou bien par le Président de la Commission régionale, à l'exemple du Maire dans la commune; ou bien par l'Assemblée régionale elle-même.

Les partisans les plus convaincus du régionalisme n'admettent que les deux dernières solutions, qui laissent une autonomie à la représentation des intérêts régionaux. Mais il est évident qu'un gouvernement fort ne saurait adopter cette thèse, qui risque de ruiner l'autorité du pouvoir central en province en rétablissant une décentralisation excessive et rapidement anarchique. L'histoire prouve la nécessité pour l'Etat d'avoir toujours présent, en province, un agent étroitement subordonné, qui fasse sentir son action sur l'ensemble des administrés. Le pouvoir exécutif dans la région ne doit donc pas être fractionné et, à l'exemple du principe posé en l'An VIII (agir est le fait d'un seul), appartenir à un agent unique représentant direct du gouvernement : un Gouverneur, si l'on adopte le nom de province, un Préfet Régional, si l'on garde celui de région. Mais suivant le même principe de l'An VIII, si agir est le fait d'un seul, délibérer est le fait de plusieurs. Dès lors se pose la question de l'organisation et de la désignation de l'assemblée régionale.

2° La désignation des organes chargés de l'administration régionale.

Les solutions varient suivant le régime constitutionnel du pays, et suivant le système d'organisation administrative adopté. Un régime de démocratie et de décentralisation est fondé sur l'élection. C'est donc à l'élection que seront choisis dans ce système les membres de l'Assemblée régionale. Ce même système poussé à l'extrême conduit également à faire élire l'agent exécutif. On sait que, notamment en 1871, lors de la discussion de la loi départementale, certains proposèrent, en réaction contre la centralisation napoléonienne et comme conséquence logique de la décentralisation, la suppression du Préfet nommé, et son remplacement par un Préfet ou un Administrateur élu, et qu'on se rangea à une solution moyenne maintenant

le Préfet nommé, mais plaçant auprès de lui, et pour le contrôler, une commission départementale, émanation du Conseil général.

Dans un régime autoritaire, au contraire, la nomination des organes administratifs régionaux par le pouvoir central remplace l'élection par les citoyens. Mais cette nomination pose des problèmes délicats, et en particulier celui de savoir quel caractère sera donné à l'assemblée régionale.

La région sera-t-elle considérée seulement sous l'angle administratif comme un cadre dans lequel les institutions intellectuelles et économiques pourront plus librement se développer ou bien la concevra-t-on comme la résultante des divers régionalismes : administratif, intellectuel, économique ?

Dans le premier cas, on laissera à la région son caractère administratif et politique, sans mêler à son administration les éléments économiques et intellectuels.

Dans le second cas, l'assemblée régionale devra représenter les diverses tendances, politiques, professionnelles, économiques, sociales et intellectuelles.

La première conception donne une assemblée composée exclusivement de représentants administratifs ou politiques à l'image des assemblées communales ou départementales actuelles (Conseil municipal, Conseil général, Commission administrative départementale). Avec la seconde conception on réalise une assemblée où se côtoient des représentants politiques, des délégués des différentes professions et des représentants de différents corps intellectuels : Universités, Facultés, Barreau, etc..., qui siègent dans la Région. S'agissant de désignation à caractère politique ou administratif, les autorités administratives, en particulier les Préfets départementaux ou régionaux, et les Ministres, sont les autorités les mieux qualifiées pour procéder aux nominations des membres de l'assemblée régionale. Mais s'agissant, en outre, de désignations à caractère professionnel, le système doit se combiner avec des propositions faites par les autorités représentatives des profes-

sions. Les corporations nationales auront en l'espèce un rôle important à jouer.

Ainsi se pose tout naturellement le problème de l'étendue des attributions et des pouvoirs conférés aux organes chargés d'administrer la région.

3° Attributions et pouvoirs conférés aux organes chargés d'administrer la région.

L'étendue des attributions et des pouvoirs des organes régionaux est plus ou moins grande, selon la conception adoptée lors de la création du cadre régional. Si l'on ne vise qu'à déconcentrer, c'est-à-dire à ne créer qu'une circonscription territoriale, sans personnalité morale, les pouvoirs de l'assemblée régionale seront réduits. Ils seront plus larges, au contraire, si, en faisant de la décentralisation, la région devient une collectivité administrative. Quant aux attributions de la région, elles ne peuvent être obtenues que par un double dessaisissement : du pouvoir central au profit de la région (déconcentration ou décentralisation) du département au profit de la région (concentration). Comme l'a écrit dans le rapport précité M. Bellet : « ...le régionalisme administratif ne se confond pas avec la décentralisation. Il ne lui suffit pas de voir passer aux administrations locales déjà existantes une partie des pouvoirs de l'Etat. Ce qu'il lui faut, c'est d'abord concentrer autour d'une capitale toutes les forces vives d'une province pour pouvoir ensuite arracher au pouvoir central une partie de ses prérogatives, qu'il ne peut que refuser à des organismes aujourd'hui incapables de les posséder.

« En effet, une des principales raisons que l'Etat a pu avoir de résister aux entreprises des décentralisateurs, réside dans l'incapacité même où les communes, les départements, les arrondissements, seraient d'assurer eux-mêmes leur exercice.

« On ne conçoit pas, en effet, l'Etat abandonnant à une ville, même à un département, la direction ou l'organisation d'une Université, dont les pouvoirs s'étendent

« sur un ensemble de départements. On voit mal un mi-
« nistre abandonnant le sort d'un grand port à un dépar-
« tement, alors que ce port doit desservir toute une vaste
« région.

« ...Le jour, au contraire, où les départements formant
« une véritable région, se seront réunis, et mettront en
« commun leurs intérêts, il est évident que l'Etat pourra
« plus facilement abandonner, au point de vue économi-
« que, les pouvoirs qu'il sera sûr de voir bien gérer.

« ...On peut donc dire que le régionalisme administratif,
« comme le régionalisme tout court, commence d'abord
« par centraliser, pour décentraliser ensuite.

« Il ramasse, en quelque sorte, des forces éparses, pour
« en faire un faisceau, et donner à celles-ci la possibilité,
« une fois réunies, de supporter le fardeau d'une adminis-
« tration complexe et étendue.

« Le régionalisme administratif est donc une combi-
« naison de centralisme et de décentralisation... » (1).

L'enseignement de l'histoire, que nous venons de retra-
cer, nous apprend que si l'on veut entreprendre une ré-
forme d'une ampleur aussi importante que celle du ré-
gionalisme, il ne faut l'aborder qu'avec une doctrine d'Etat
bien définie. Cela est d'autant plus nécessaire que cette
réforme administrative conditionne, dans une large me-
sure, la vie même de la nation. Les possibilités de renaiss-
sance de la France, ses conditions d'existence vont dépen-
dre de la structure sociale, économique, administrative
et politique, que l'on entend lui donner. Il apparaît donc
indispensable de connaître les principes qui vont com-
mander cette réorganisation sur le plan administratif.

1. Ch. ana. 1923, n° 6, 144. p. 1216.

SECTION IV.

La réforme administrative actuelle

Parmi les divers projets de réforme visant à établir l'organisation du nouvel Etat français, celui du régionalisme et des provinces est l'un des plus importants. Jusqu'à maintenant, les intentions du gouvernement ne nous ont été révélées que par une double série de dispositions : d'une part par les déclarations du Chef de l'Etat, et les travaux du Conseil national, d'autre part par un texte législatif de base, la loi du 19 avril 1941 instituant des Préfets régionaux. Ainsi, la réforme administrative actuelle doit se faire en deux stades : un essai immédiat de réorganisation administrative régionale, réforme provisoire et limitée, dont les résultats doivent essentiellement servir d'expérience à la réorganisation définitive, à laquelle travaille le Conseil national dans ses diverses commissions.

§ 1. — LA RÉORGANISATION DES PROVINCES :**ŒUVRE DE DEMAIN.**

Pour savoir ce que sera cette réorganisation, nous devons nous en tenir aux quelques données trouvées dans les discours du Chef de l'Etat, et surtout aux communiqués des séances, relatant les travaux de la commission de réforme administrative du Conseil national.

Dans divers discours, le Maréchal Pétain, chef de l'Etat, a annoncé au pays sa volonté de restaurer les provinces françaises. Dès le mois de novembre 1940, le Chef de l'Etat, dans une interview accordée à la presse (reproduite dans les journaux du 13 novembre), disait : « Mon plan
« est de diviser la France en 20 régions qui, suivant leurs
« affinités géographiques et politiques, grouperont trois,
« quatre ou cinq départements. » Quelques jours plus tard, à la Chambre de Commerce de Lyon, il annonçait qu'il serait constitué « des provinces ou plus exactement des

« régions économiques qui, groupant trois, quatre ou cinq départements, auront à leur tête un Gouverneur. »

Comme le remarque M. Joseph Barthélemy, il n'est pas sans intérêt de préciser la dénomination de la nouvelle division territoriale, et de savoir s'il s'agira de créer des provinces ou des régions : « Les dénominations ont leur signification. La région surtout, si on la qualifie économique, se contente d'une compétence beaucoup plus étroite, beaucoup plus spécialisée que la province. Cette dernière dénomination indique, en effet, que le Gouverneur, mis à la tête de la division naturelle, n'aura pas seulement à gérer des intérêts, mais encore à diriger les esprits. Il semble que la dénomination de « province » corresponde plus exactement aux intentions du Gouvernement et à la réalité des besoins » (1).

Effectivement, par la suite, le terme province tend à remplacer celui de région. Ainsi en septembre 1941, lors de son voyage en Savoie, le Chef de l'Etat prononçait les paroles suivantes :

« Notre maison nouvelle, où nous avons l'espoir de vivre dans le bonheur et dans la paix, se reconstruit pierre à pierre. Bientôt, les fondations en seront établies, selon les principes arrêtés par la Commission de la Constitution, qui longuement a siégé à mes côtés.

« Les Conseillers nationaux choisis pour leur savoir et leur expérience m'ont soumis un texte instituant un régime de ferme autorité, en prenant en considération les tendances naturelles de nos populations, ainsi que leurs aspirations et leurs besoins.

« ...Une partie essentielle de cette œuvre, c'est la restauration de la vie locale.

« Conformément aux études et aux propositions d'une deuxième commission, elle comportera un jeu plus libre et plus souple de nos institutions dans le cadre provincial rénové, dont la présentation folklorique, qui a eu lieu à Vichy le 31 août, nous a donné un avant-goût.

1. Joseph Barthélémy, op. cité, p. 73.

« Il importait que nous puissions faire revivre les coutumes et les traditions des petites patries de notre incomparable terroir. Vous y tenez vous-mêmes de façon très particulière; ce désir est à votre honneur, il se réalisera. »

« L'organisation de la province est nécessaire, pour articuler de façon rationnelle les rouages d'une machine administrative alourdie et pour adapter son fonctionnement à l'économie nationale. »

« La province de demain devra être organisée de manière à pouvoir se suffire à elle-même. Elle sera plus large et plus aérée que celle d'autrefois, afin de produire toutes les ressources qui seront indispensables à sa population. Elle devra disposer de puissants moyens de communication et des facilités répondant aux exigences de son commerce. »

D'autre part, dans une interview accordée au mois de novembre 1941 à un journaliste de la « Dépêche Tunisienne », le Chef de l'Etat, après avoir précisé quels fondements il entendait donner à la future constitution, a terminé sa déclaration par ces phrases se rapportant à la réforme administrative :

« A la fois un moyen de centralisation et de décentralisation par l'institution majeure de vingt Gouverneurs de provinces à qui j'entends conférer des pouvoirs très étendus. Ainsi, avec vingt Gouverneurs responsables, que l'on peut voir souvent, et souvent ensemble, il nous sera permis de faire utilement ce qui était impossible avec quatre-vingt-dix Préfets jouissant au petit bonheur d'immunités particulières. C'est là, dans la pratique, la réforme capitale et le point de départ du Gouvernement de demain. L'autorité du Chef de l'Etat sera partagée dans le cadre naturel des provinces, mais du fait, sa liberté d'étude et d'action se trouvera libérée, lui-même dégagé de tout ce qui pourrait l'empêcher de voir loin et de haut. Car il en est à l'heure actuelle, pour le Chef de l'Etat comme il doit en être plus encore, pour

« tout le peuple français : il ne faut pas craindre les
« grandes choses, mais aller au devant, mais s'y attacher. »

De son côté, le Conseil national (créé par la loi du 22 janvier 1941) a été chargé par le Gouvernement d'étudier la question du régionalisme. Selon la méthode adoptée pour le fonctionnement de ce Conseil (décret du 22 mars 1941, article 4) une commission pour l'étude de la réorganisation administrative de la France (définition des délimitations des régions) a été constituée sous la présidence de M. Lucien Romier, Ministre d'Etat. Cette commission a tenu jusqu'à ce jour deux sessions.

Au cours de sa première session, tenue à Vichy du 6 au 20 mai 1941, après avoir fixé son ordre du jour et ses méthodes de travail, elle a abordé la discussion des principes généraux de la réforme et a procédé à l'audition de plusieurs commissaires du Gouvernement, qui ont exposé les points de vue de leur administration, quant à l'organisation des régions : représentants des Ministères de la Justice, des Finances, de l'Instruction Publique, de la Production Industrielle, de l'Agriculture, de la Famille et de la Santé, du Ravitaillement, de la Guerre. Elle a entendu également diverses personnalités qualifiées à propos de l'examen de chaque région. C'est ainsi que la commission a étudié successivement les régions de Provence, du Massif Central, du Bourbonnais, du Languedoc, du Centre et de l'Ouest, de la Bretagne, de la Normandie, de la Bourgogne et des régions de l'Est. Aux termes de ces travaux, la commission a procédé à un examen sommaire des principes d'organisation interne des régions.

La deuxième session de la commission de réorganisation administrative s'est ouverte le 19 août 1941 par la lecture d'un important message du Chef de l'Etat, qu'il importe de citer puisqu'il indique l'esprit dans lequel devra se faire la réforme, et qu'il fixe les principes sur lesquels la nouvelle organisation administrative devra s'établir :

« Le Maréchal de France Chef de l'Etat à M. Lucien
« Romier, Président de la commission de réorganisation
« administrative.

« Au cours d'une première session, la commission que
« vous présidez a procédé, conformément à la mission que
« je lui avais confiée, à l'établissement d'un projet d'en-
« semble de définition et de délimitation des provinces
« françaises...

« ...C'est en liaison avec tous ces travaux que je demande
« aujourd'hui à votre commission de me donner son avis
« sur l'organisation interne de cette unité territoriale et
« administrative, que doit constituer la province dans la
« structure nouvelle de l'Etat.

« Sur le plan administratif, le cadre départemental sera
« respecté. Dans le domaine économique, tous les orga-
« nismes existants qui paraissent s'adapter aux nécessi-
« tés actuelles seront maintenus.

« Suivant ces deux directives, la commission devra re-
« chercher tous les moyens propres à faire de la province
« un centre de coordination, d'information et d'action,
« en vue de renforcer l'autorité de l'Etat, d'accélérer la
« décision et de préparer dans tous les domaines un re-
« nouveau de la vie régionale.

« A la tête de la province, dont le rôle sera ainsi défini,
« sera placé un Gouverneur, haut personnage, représen-
« tant le Chef de l'Etat. C'est lui qui incarnera l'autorité.
« Son prestige sera incontesté.

« Son action personnelle s'exercera sur toute l'étendue
« de la circonscription provinciale, dans laquelle il se
« déplacera fréquemment.

« En étudiant les attributions du Gouverneur, ainsi que
« la composition de ses services, la commission ne devra
« pas perdre de vue que nous entrons dans un ordre nou-
« veau, où le Chef de la province doit gouverner plus
« qu'intervenir lui-même dans l'administration.

« Le Gouverneur devra donc regrouper autour de lui
« non pas des services administratifs mais des collabora-
« teurs peu nombreux et de qualité, dégagés des soucis
« bureaucratiques, ayant le goût des responsabilités, l'es-
« prit d'équipe et le sens profond de l'intérêt général.

« L'organisation administrative des régions doit être
« réalisée sans dépenses nouvelles.

« Toute création d'emploi dans le cadre régional devra
« être compensée par une suppression correspondante
« dans les cadres des administrations centrales ou départe-
« mentales.

« Auprès du Gouverneur, un Conseil nommé sur sa pro-
« position doit se faire l'écho des forces spirituelles, mo-
« rales, intellectuelles et économiques de la province.

« Le Conseil délibérera sur les affaires régionales et
« chacun de ses membres donnera son avis autorisé sur
« les propositions budgétaires du Gouverneur.

« Il étudiera les projets d'emprunt qui pourraient être
« soumis à l'approbation du Gouvernement, pour des tra-
« vaux d'intérêt régional.

« Il répartira entre les départements les dépenses rela-
« tives à ces travaux. En aucun cas, il ne se transformera
« en assemblée politique. Autour de ces organes essentiels,
« Gouverneur et assemblée existeront et s'intensifieront les
« activités des groupements sociaux, professionnels, fami-
« liaux et légionnaires.

Ainsi renaîtra dans le cadre de la province, sous l'impul-
« sion du Gouverneur, cette vie locale dont l'admirable
« diversité enrichira et élargira la vie nationale tout en-
« tière.

« C'est donc à une œuvre essentielle pour la reconstruc-
« tion de l'Etat que j'associe votre commission en lui de-
« mandant de formuler, sur le problème de l'organisation
« interne des provinces, toutes les suggestions qu'elle
« croira devoir me faire pour éclairer ma décision. »

« Le 18 août 1941,

« (signé) : Philippe PETAIN. »

Ce message met en relief un certain nombre de principes directeurs.

Le premier principe affirmé expressément est le main-
tien du département. Le département doit rester la base
de l'organisation administrative : « sur le plan adminis-

« tratif, le cadre départemental sera respecté ». Les départements conservés seront groupés et ce groupement doit tendre à un renforcement de l'autorité dans l'Etat. L'idée essentielle qui préside à cette réorganisation est que l'autorité, pour être respectée, doit s'exercer à chaque échelon sur un nombre limité de personnes. Diverses études privées relatives à l'organisation des grandes affaires montrent qu'en général un chef d'entreprise ou d'industrie ne peut pas avoir plus de cinq ou six subordonnés immédiats. Depuis longtemps, l'armée est organisée sur ce principe de hiérarchie, qu'un chef ne peut commander efficacement à plus de cinq hommes : régiment à trois ou quatre bataillons, bataillon à quatre compagnies, etc... Ce principe doit donc inspirer l'administration : le Chef de l'Etat pourra faire sentir plus facilement son action sur vingt Gouverneurs, que sur quatre-vingt-dix Préfets, et les Gouverneurs n'auront dans leurs mains que trois à cinq Préfets. Ainsi, du haut en bas de la hiérarchie administrative, l'impulsion gouvernementale sera plus facilement transmise et se fera mieux sentir sur tous les points du territoire.

« Le second principe est le maintien de tous les organismes économiques qui paraissent adaptés aux nécessités actuelles : « Dans le domaine économique, tous les organismes existants qui paraissent adaptés aux nécessités actuelles seront maintenus. »

Il ne s'agit donc pas de faire table rase du passé, mais tout en gardant les institutions qui ont fait leur preuve, de faire de la province nouvelle un centre de coordination et d'action, de façon à renforcer l'autorité de l'Etat, d'accélérer la décision et de préparer un renouveau de la vie régionale.

D'autre part, ce message esquisse l'organisation de la future province, il place à sa tête un Gouverneur, haut personnage représentant le Chef de l'Etat, incarnant l'autorité et dont le rôle sera moins d'administrer que de gouverner. Le Gouverneur sera assisté par un Conseil de province, qui délibérera sur les affaires régionales et sur

les questions financières ou budgétaires. Ainsi, sans que ce caractère soit spécialement précisé, il faut penser que la province nouvelle sera dotée de la personnalité morale, deviendra au même titre que le département ou la commune, non seulement un cadre territorial, mais surtout une collectivité administrative avec tous les droits et obligations que cette qualité impose.

En possession du message du Chef de l'Etat, et suivant les directives qu'il contenait, la commission de réorganisation administrative, au cours de sa seconde session, du 19 au 25 août 1941, a consacré ses travaux à l'élaboration du projet d'organisation interne des nouvelles circonscriptions provinciales. Elle a notamment étudié le statut des futurs Gouverneurs de province, leur mode de nomination et leurs attributions. Elle a précisé quels devaient être les collaborateurs directs appelés à seconder l'action de ces hauts fonctionnaires assistés, en outre, d'un comité de gouvernement composé des principaux chefs de service de la province et examiné les attributions, le fonctionnement et l'organisation du conseil provincial.

Ainsi, la réforme administrative régionale a fait l'objet d'une ample discussion au sein du Conseil National. Le Chef de l'Etat, qui, à plusieurs reprises, a pris part personnellement aux débats de la commission, a donc été informé du résultat de ses travaux qui serviront de base à l'élaboration du texte législatif définitif.

Mais les séances de commissions du Conseil national n'ont aucune publicité : non seulement elles ne sont pas publiques, mais encore il n'est publié aucune analyse de leurs travaux et de leurs rapports. L'article 13 du décret du 22 mars 1941, sur le fonctionnement du Conseil national précise que « les membres du Conseil national sont « tenus de garder le secret des délibérations et des votes ». Dans ces conditions, n'ayant pas connaissance des conclusions exactes auxquelles la commission a abouti, force nous est d'indiquer seulement, sous toutes réserves, à la lumière des communiqués publiés dans la presse à la suite

des travaux de la commission, ce que pourrait être l'organisation régionale future :

a) Maintien du département et de l'arrondissement.

b) Création de la province avec à sa tête un Gouverneur qui « gouverne, mais n'administre pas » et qui est assisté d'un conseil de gouvernement comprenant les principaux chefs de service de la province et d'un conseil provincial de vingt-cinq à quarante membres (suivant l'importance de la province), représentant les différentes régions.

Enfin, à titre documentaire, et sans y attacher une valeur définitive, nous citerons d'après les mêmes communiqués parus dans la presse vers la fin du mois de septembre 1941 quelle pourrait être la future carte administrative de la France, en se basant sur le chiffre de vingt provinces qui, à plusieurs reprises, a été indiqué par le Chef de l'Etat.

1° Paris et la région parisienne dans un rayon de trente-cinq kilomètres autour de Notre-Dame, et dont le statut serait spécial (voir notamment les conclusions de la commission d'études de la région parisienne, du conseil national réunie le 5 février 1942 à Vichy).

2° Flandre-Picardie, capitale : Lille (Nord, Pas-de-Calais et une partie de la Somme).

3° Normandie, capitale : Rouen (la partie de la Somme au-dessous de la rivière Somme, la Seine-Inférieure, le Calvados, la Manche, l'Orne et l'Eure).

4° Bretagne, capitale ; Rennes (avec des intendances économiques à Angers et à Nantes).

5° Vendée, Poitou, capitale : Poitiers.

6° Guyenne, Gascogne, capitale : Bordeaux.

7° Béarn (qui comprendrait une partie du Gers) capitale : Pau.

8° Languedoc, capitale : Toulouse.

9° Bas-Languedoc, Roussillon (Pyrénées-Orientales, Hérault, Lozère, et une partie de l'Aveyron) capitale : Montpellier.

10° Provence (avec les Hautes-Alpes, et l'arrondissement de Nyons dans la Drôme) capitale : Aix-en-Provence (mais avec un intendant économique à Marseille).

11° La Corse constituerait une lieutenance de Provence.

12° Dauphiné et Savoie, capitale : Chambéry (avec un intendant économique à Grenoble).

13° Rhône, Loire, capitale : Lyon (avec l'arrondissement de Vienne).

14° Bourgogne, capitale : Dijon.

15° Champagne, capitale : Reims.

16° Ile-de-France (moins Paris et rayon de 35 kilomètres : capitales : Fontainebleau et une autre ville de l'Oise (Beauvais, Chantilly ou Senlis).

17° Val-de-Loire, capitale : Orléans.

18° Auvergne, capitale : Clermont-Ferrand.

19° Limousin, capitale : Limoges.

20° Lorraine française, capitale : Nancy.

La réorganisation administrative de la France fait donc l'objet actuellement d'études approfondies. Mais elle ne pourra devenir une réalité que plus tard, lorsqu'après la signature de la paix, la constitution du nouvel Etat français pourra être promulguée.

Cependant, sans attendre l'achèvement de la réforme administrative, le Gouvernement a fait un essai de réorganisation régionale, en créant par la loi du 19 avril 1941 des préfets régionaux. C'est cet essai, dont l'expérience doit fournir une leçon utile à l'organisation administrative du pays qui fait l'objet de cette étude sur le Préfet régional.

Avant d'examiner le fonctionnement de cette institution nouvelle et pour achever de montrer comment se pose le problème de l'organisation administrative régionale, il nous faut indiquer le but, la portée et les modalités de la réforme instituée par la loi du 19 avril 1941.

§ 2. — LE PRÉFET RÉGIONAL.

Le Préfet Régional, « première esquisse de ce que seront les gouverneurs de provinces dans la France de demain » a été institué par la loi du 19 avril 1941 qui est précédée d'un exposé des motifs que nous reproduisons parce qu'ils précisent le but, la portée et les modalités de la réforme (1).

« L'organisation administrative de la France, fondée sur
« la division du pays en départements, a résisté depuis un
« siècle et demi à de nombreuses transformations poli-
« tiques, donnant ainsi un témoignage de sa vitalité. Cette
« organisation séculaire ne saurait donc entièrement dis-

1. J. O. 22 avril 1941, p. 1722.

« paraître. Elle n'est cependant pas exactement adaptée
« aux tâches nouvelles qu'imposent les circonstances.

« Le nombre et la complication des problèmes adminis-
« tratifs actuels font que le gouvernement éprouve des dif-
« ficultés croissantes à diriger l'action de collaborateurs à
« la fois trop nombreux et trop éloignés de lui. Un pouvoir
« fort n'est pas nécessairement celui qui règle lui-même
« les problèmes dans toute leur minutie.

« Une certaine décentralisation peut donc se concevoir,
« qui n'affectera en rien les prérogatives essentielles du
« Gouvernement mais le mettra au contraire à même de
« les exercer dans leur plénitude.

« Ce résultat pourra être atteint par l'institution d'un
« échelon régional, intermédiaire entre le Gouvernement
« et les départements, et qui constituera un centre coor-
« donnateur à la fois pour l'information du Gouverne-
« ment, le règlement sur place de certaines affaires et
« l'exécution des directives gouvernementales.

« Le respect qui s'impose pour l'actuel édifice adminis-
« tratif commande de limiter d'abord l'expérience et de
« n'instituer d'organes administratifs régionaux que dans
« les domaines où le besoin s'en fait particulièrement
« sentir : ceux de la police et des affaires économiques.

« Un certain nombre de préfets, choisis en fonction de
« la ville de leur résidence, seront désignés sous le titre
« de préfets régionaux pour la police et les affaires éco-
« nomiques. Ils grouperont sous leur autorités, pour ces
« attributions, les départements ayant des affinités de par
« leur situation géographique, leur production, leur popu-
« lation.

« Pour cette tâche nouvelle, les préfets régionaux seront
« assistés de deux collaborateurs spéciaux, l'intendant de
« police et l'intendant des affaires économiques. Les chefs
« des services départementaux deviendront eux-mêmes, au
« siège des préfets régionaux, des chefs de services régio-
« naux : il en sera ainsi du directeur du ravitaillement,
« du chef du service des prix, du directeur des services
« agricoles et de l'inspecteur du travail.

« Il s'agit là d'une réforme qu'imposent à la fois des circonstances exceptionnelles et des besoins permanents. Elle répond à des nécessités pressantes. Elle traduit en même temps une idée fondamentale maintes fois exprimée par le chef de l'Etat, qui ne recevra sa pleine application qu'une fois le pays doté de ses institutions définitives. C'est assez dire que la réforme se présente sous le double aspect du provisoire, en ce qui concerne la délimitation des régions, et de la durée, en ce qui touche les principes de l'organisation administrative du pays. »

1° But de la réforme : réaliser une déconcentration administrative.

Le but de la réforme est donc le suivant : la division de la France en départements a fait ses preuves, mais elle n'est plus exactement adaptée aux circonstances actuelles. La complication de la tâche du Gouvernement rend souhaitable une certaine déconcentration (la loi parle de décentralisation, mais nous verrons que ce terme est impropre puisque la région n'est qu'un cadre territorial et non une collectivité publique autonome et que l'on se contente d'augmenter seulement les pouvoirs d'un agent de l'Etat). C'est pour réaliser cette déconcentration qu'a été institué le Préfet Régional, ainsi que pour renforcer l'autorité de l'Etat : l'échelon régional doit servir d'intermédiaire entre le Gouvernement et les départements et constituer « un centre coordonnateur pour l'information du Gouvernement, le règlement sur place de certaines affaires et l'exécution des directives gouvernementales ». Il faut noter, cependant, que si l'institution du Préfet Régional réalise une déconcentration administrative, elle réalise plus encore peut-être une concentration des pouvoirs, puisque la compétence du Préfet Régional résulte d'un transfert de pouvoirs appartenant auparavant aux Préfets départementaux.

2° Portée de la réforme.

L'institution du Préfet Régional est une réforme limitée et provisoire. Elle est limitée puisqu'elle ne concerne que

les deux domaines où elle apparaît comme particulièrement nécessaire, ceux de la police et des affaires économiques. En outre, elle est provisoire, s'il s'agit d'une expérience imposée par des circonstances exceptionnelles. Cependant, bien que provisoire dans ses modalités, elle est inspirée par les principes généraux du régionalisme et répond à des besoins permanents qui trouveront leur expression lors de la réorganisation administrative d'ensemble du Pays. « C'est assez dire que la réforme se présente
« sous le double aspect du provisoire en ce qui concerne
« la délimitation des régions et de la durée en ce qui touche les principes de l'organisation administrative du
« Pays. »

3° Modalités de l'institution des Préfets régionaux.

La réforme d'avril 1941 ne change rien à la division administrative de la France. En particulier s'inspirant de la volonté maintes fois affirmée du Chef de l'Etat, elle maintient les départements; mais elle les groupe en un certain nombre de régions en tenant compte de l'affinité qu'il peut y avoir entre eux « de par leur situation géographique, leur production, leur population ». A la tête de chacun de ces groupes de départements se trouve le Préfet du chef-lieu de la région. La caractéristique essentielle de la réforme est donc double : d'une part on crée un échelon s'interposant entre le Ministre et le département, la Région n'apparaissant que comme un cadre territorial et non comme une collectivité publique dotée de la personnalité morale; d'autre part, on confie à l'un des Préfets choisi en fonction de la ville de sa résidence, avec le titre de Préfet Régional, des pouvoirs spéciaux dans un certain nombre de matières, essentiellement la police et les affaires économiques.

Pour aussi vastes que soient ces deux domaines, la compétence du Préfet Régional demeure donc non pas générale, mais limitée; en d'autres termes, le Préfet Régional apparaît à la fois comme un Préfet départemental gardant pour le département chef-lieu de Région l'intégralité de

ses pouvoirs de Préfet et comme un Préfet investi de pouvoirs spéciaux s'étendant à tous les départements compris dans la région. Sur le plan départemental, sa compétence est générale; sur le plan régional, il ne possède qu'une compétence d'attribution; les Préfets départementaux conservant l'intégralité de leurs pouvoirs, sauf sur les matières transférées au Préfet Régional. En somme, le Préfet Régional apparaît dans la situation de l'Archevêque qui contrôle les suffragants, mais qui garde l'administration d'un diocèse. Ce double caractère du Préfet Régional doit être souligné car il domine toute l'institution et réagit sur la réforme elle-même.

A la différence du Gouverneur de demain, dont la mission essentielle sera une mission de gouvernement et non d'administration, le Préfet Régional est avant tout un administrateur : administrateur pour son département, dont il reste le Préfet, administrateur aussi sur le plan régional pour les affaires qui lui ont été conférées. L'expérience en cours ne nous offre donc aucune directive quant à la distinction si délicate des fonctions gouvernementales et administratives.

La loi du 19 avril 1941 se borne à poser le principe de l'institution des Préfets régionaux en indiquant quels sont leurs pouvoirs et quels sont pour l'exercice de ces pouvoirs leurs auxiliaires : Intendant de police et Intendant des affaires économiques. Mais elle renvoie à des décrets pour fixer la division du territoire en régions.

Un certain nombre de régions groupant plusieurs départements sous l'autorité du Préfet Régional, ont donc été créées par des décrets successifs, en zone libre d'abord, puis en zone occupée (décrets des 19 et 26 avril, 30 juin, 18 juillet, 26 août, 9 et 24 septembre 1941, 25 mars 1942. A la suite de ces décrets pour l'exercice des pouvoirs des Préfets régionaux, le territoire métropolitain est divisé conformément au tableau ci-après :

Région d'Angers. — Départements compris dans la région : Maine-et-Loire; Loire-Inférieure; Mayenne; Sarthe; Indre-et-Loire (partie occupée). Préfet Régional : Préfet du Maine-et-Loire.

Région de Bordeaux. — Départements compris dans la région : Gironde (partie occupée); Landes (partie occupée); Basses-Pyrénées (partie occupée). Préfet Régional : Préfet de la Gironde.

Région de Châlons-sur-Marne. — Départements compris dans la région : Marne; Aube; Haute-Marne. Préfet Régional : Préfet de la Marne.

Région de Clermont-Ferrand. — Départements compris dans la région : Puy-de-Dôme; Cantal; Haute-Loire; Allier (partie non occupée). Préfet Régional : Préfet du Puy-de-Dôme.

Région de Dijon. — Départements compris dans la région : Côte-d'Or; Yonne; Nièvre; Haute-Savoie; Jura (partie occupée); Allier (partie occupée); Territoire de Belfort; Ain (partie occupée). Préfet Régional : Préfet de la Côte-d'Or.

Région de Laon. — Départements compris dans la région : Aisne; Ardennes; Somme; Oise. Préfet Régional : Préfet de l'Aisne.

Région de Lille. — Nord; Pas-de-Calais. Préfet Régional : Préfet du Nord.

Région de Limoges. — Départements compris dans la région : Haute-Vienne; Corrèze; Creuse; Dordogne (partie non occupée); Charente (partie non occupée); Vienne (partie non occupée); Indre; Cher (partie non occupée); Indre-et-Loire (partie non occupée); Loir-et-Cher (partie non occupée). Préfet Régional : Préfet de la Haute-Vienne.

Région de Lyon. — Départements compris dans la région : Rhône; Loire; Ain (partie non occupée); Saône-et-Loire (partie non occupée); Jura (partie non occupée); Ardèche; Drôme; Savoie; Haute-Savoie; Isère. Préfet Régional : Préfet du Rhône.

Région de Marseille. — Départements compris dans la région : Bouches-du-Rhône; Gard; Vaucluse; Var; Alpes-Maritimes; Hautes-Alpes; Basses-Alpes; Corse. Préfet Régional : Préfet des Bouches-du-Rhône.

Région de Montpellier. — Départements compris dans la région : Hérault; Lozère; Aveyron; Aude; Pyrénées-Orientales. Préfet Régional : Préfet de l'Hérault.

Région de Nancy. — Départements compris dans la région : Meurthe-et-Moselle; Meuse; Vosges. Préfet Régional : Préfet de la Meurthe-et-Moselle.

Région d'Orléans. — Départements compris dans la région : Loiret; Eure-et-Loir; Loir-et-Cher; Cher (partie occupée). Préfet Régional : Préfet du Loiret.

Région de Poitiers. — Départements compris dans la région : Vienne (partie occupée); Deux-Sèvres; Vendée; Charente-Maritime; Charente (partie occupée). Préfet Régional : Préfet de la Vienne.

Région de Rennes. — Départements compris dans la région : Ille-et-Vilaine; Côtes-du-Nord; Finistère; Morbihan. Préfet Régional : Préfet de l'Ille-et-Vilaine.

Région de Rouen. — Départements compris dans la région : Seine-Inférieure; Eure; Calvados; Manche; Orne. Préfet Régional : Préfet de la Seine-Inférieure.

Région de Toulouse. — Départements compris dans la région : Haute-Garonne; Tarn; Tarn-et-Garonne; Lot; Lot-et-Garonne; Ariège; Gers; Hautes-Pyrénées; Basses-Pyrénées (partie non occupée); Landes (partie non occupée); Gironde (partie non occupée). Préfet Régional : Préfet de la Haute-Garonne.

L'examen de ce tableau soulève deux remarques : la première est qu'à l'heure où ces lignes sont écrites la région parisienne (Seine, Seine-et-Oise, Seine-et-Marne) n'est pas encore englobée dans la réforme régionale. Mais la Commission d'études de la région parisienne du Conseil National, réunie le 5 février 1942 à Vichy, a été chargée de se prononcer sur un projet adaptant à la région parisienne l'organisation régionale actuelle et révisant la circonscription administrative du département de la Seine. Les conclusions de la Commission se sont traduites par des avis portant sur le principe de l'application aux trois départements de la Seine, de Seine-et-Oise et de Seine-et-Marne du système de régionalisation déjà appliqué à titre provisoire sur le reste du territoire.

La seconde remarque est que la division ainsi réalisée est essentiellement provisoire. Elle ne saurait nous donner qu'une idée très inexacte de ce que seront les futures provinces. Les lignes de démarcation entre les zones libre, occupée et interdite du territoire ont amené des « monstruosité géographiques » qui n'ont pas échappé au Gouvernement. Sur ce point encore, la réforme des Préfets régionaux ne saurait être que provisoire et ce n'est que plus tard que les provinces pourront recevoir leur configuration définitive, compte tenu de la géographie, de l'économie et des traditions de la Région.

Mais malgré son caractère provisoire et limité, la réforme de 1941 instituant les Préfets régionaux demeure un essai intéressant et original de réorganisation administra-

tive. D'autre part, elle doit servir de champ d'expérience à la réorganisation administrative générale de la France. A ce double titre, elle mérite de retenir l'attention et vaut l'examen que nous allons en faire en étudiant, d'une part, le statut du Préfet Régional et de ses auxiliaires et, d'autre part, le rôle du Préfet Régional.

DEUXIÈME PARTIE

LE STATUT DU PRÉFET REGIONAL ET DE SES AUXILIAIRES

L'organisation administrative à tous ses échelons repose sur un principe fondamental qui, sans être entièrement nouveau, dans notre Droit, a été cependant remis en valeur par le caractère autoritaire de notre nouveau Droit public: la distinction entre l'autorité et l'administration, entre le chef et les exécutants. Les agents détenteurs de l'autorité sont peu nombreux dans notre Droit : ce sont uniquement les agents qui disposent d'un pouvoir de décision, se traduisant sous la forme d'actes juridiques nettement définis, lois, décrets ou arrêtés. A la tête des divers échelons de l'organisation administrative est placé un chef détenteur de l'autorité : pour l'Etat, le Chef de l'Etat et les Ministres; pour la Région, le Préfet Régional; pour le Département, le Préfet; pour l'arrondissement, le Sous-Préfet; pour la commune, le Maire.

Ces agents sont assistés dans leur tâche d'administration par des auxiliaires qui exécutent leurs directives. Le chef investi de l'autorité commande, les auxiliaires chargés de l'administration assurent la marche correcte des services. Ainsi l'administration est subordonnée à l'autorité et s'il y a une responsabilité des services administratifs devant les détenteurs de l'autorité quant à l'exécution technique et administrative des directives reçues, il se superpose la responsabilité de l'autorité : responsabilité devant le Chef de l'Etat pour les Ministres et les Préfets, eux-mêmes

responsables des Sous-Préfets et des Maires, responsabilité du Chef de l'Etat devant la Nation.

Ces principes généraux se retrouvent dans l'organisation administrative de la région : à sa tête est placé un chef : le Préfet Régional; pour l'assister dans sa tâche administrative, il dispose d'auxiliaires qui exécutent ses directives. Dès lors, il convient d'examiner dans un Chapitre premier le statut du Préfet Régional et dans un Chapitre II celui de ses auxiliaires.

CHAPITRE PREMIER

LE STATUT DE PRÉFET RÉGIONAL

Le statut du Préfet Régional est facile à définir puisque le Préfet Régional est le Préfet d'un département à qui un décret pris en application de la loi du 19 avril 1941 est venu conférer des pouvoirs spéciaux en matière de police et en matière économique. Ce statut est donc celui d'un Préfet. On pourrait dès lors se contenter de ce simple rappel; néanmoins une étude du Préfet Régional serait incomplète si l'on ne marquait pas en quelques lignes quelles sont les caractéristiques essentielles de ce statut afin d'avoir une idée précise de ce qu'est ce haut fonctionnaire seul représentant du Chef de l'Etat devant qui il est responsable.

Une notion domine le statut des Préfets : c'est l'idée de dépendance à l'égard du Pouvoir Central. Tous les Gouvernements ont toujours tenu à ce que leurs représentants dans les provinces soient étroitement soumis au Pouvoir Central : les Intendants de l'ancien régime étaient des commis et non des officiers, c'est-à-dire qu'ils n'étaient pas les propriétaires d'une charge devenue avec « la Paulette » héréditaire, mais simplement les titulaires d'un emploi à la nomination et à la révocation immédiate du Roi. Napoléon, qui a imité l'institution des intendants, a tenu à établir une subordination étroite des Préfets au Gouvernement : liberté dans le recrutement, pouvoir hiérarchique strict des Ministres, révocation *ad nutum*, tels sont les droits que tous les régimes : royauté, empire, république, se sont toujours réservés et malgré l'évolution

de la fonction publique tendant depuis un quart de siècle, notamment sous l'influence de la jurisprudence du Conseil d'Etat, à doter les fonctionnaires d'un statut de plus en plus protecteur, les membres de l'administration préfectorale ont bénéficié de garanties moindres que l'en semble des autres fonctionnaires. Il doit d'ailleurs en être ainsi puisqu'à la différence de ces autres fonctionnaires, les Préfets sont les détenteurs de l'autorité et les représentants directs du Gouvernement.

Mais à côté de cette dépendance nécessaire du Préfet à l'égard du Pouvoir Central s'était développée avec les progrès de la démocratie, une dépendance nuisible à l'intérêt national, à l'égard des élus, parlementaires et conseillers généraux. Trop souvent l'avancement d'un Préfet résultait d'une intervention parlementaire et surtout les Conseillers généraux disposaient de moyens d'action puissants sur le Préfet. Les assemblées départementales allouaient aux fonctionnaires de l'administration préfectorale des indemnités représentatives de frais (mobilier, matériel, chauffage, déplacements). L'origine de cette rémunération dont le principe était incontestable plaçait les Préfets dans une situation souvent délicate et ne pouvait que porter atteinte à l'indépendance nécessaire à l'exercice de leurs fonctions. En acceptant une rémunération sur les fonds de leurs administrés, les représentants de l'Etat compromettaient leur autorité. La loi du 2 novembre 1940 supprime ces indemnités. Mais loin de diminuer la situation matérielle des Préfets, le législateur, tenant à confier la fonction préfectorale à des administrateurs d'élite bien rémunérés, dispose que les dépenses ayant un caractère personnel tel que les frais de fonction ou de représentation sont désormais mises intégralement à la charge de l'Etat, alors que celles afférentes au matériel sont classées parmi les dépenses obligatoires des départements. En revalorisant la fonction, en la soustrayant aux influences locales, les Pouvoirs Publics contribuent à restaurer l'autorité préfectorale.

Renouant avec la tradition de l'Intendant, l'agent du

Pouvoir Central en province doit donc apparaître comme un haut fonctionnaire disposant d'une pleine autorité dans la circonscription à la tête de laquelle il est placé. Aussi, si la dépendance à l'égard du Pouvoir Central est-elle la caractéristique dominante du statut préfectoral, en contrepartie est-elle corrigée par certaines garanties et par certains privilèges.

SECTION I.

La dépendance du Préfet régional à l'égard du pouvoir central

Cette dépendance se marque tant dans le recrutement que pendant tout le cours de la fonction du Préfet.

§ 1. — RECRUTEMENT.

1° Nomination du Préfet Régional.

Certains Préfets choisis en fonction de la ville chef-lieu ont reçu le titre de Préfet Régional. La nomination des premiers Préfets régionaux s'est donc effectuée en deux temps. Initialement, ce titre a été conféré par un certain nombre de décrets aux divers Préfets des départements suivants : par décret du 19 avril 1941 aux Préfets du Rhône, des Bouches-du-Rhône, de l'Hérault, du Puy-de-Dôme, de la Haute-Vienne et de la Haute-Garonne; par deux décrets du 30 juin 1941 aux Préfets du Loiret, de l'Ille-et-Vilaine, du Maine-et-Loire, de la Vienne, de la Seine-Inférieure et de la Gironde; par le décret du 18 juillet 1941 aux Préfets de Meurthe-et-Moselle et de la Côte-d'Or; par le décret du 26 août 1941 aux Préfets de la Marne et de l'Aisne; par le décret du 9 septembre 1941 au Préfet du Nord.

Par la suite, le décret désignant le Préfet de l'un de ces départements porte attribution à ce Préfet de la qualité de Préfet Régional. Par exemple : M. X..., Préfet de (ancien département)..., est nommé Préfet des Bouches-du-Rhône et en cette qualité Préfet Régional de Marseille.

Aux termes de la loi du 11 août 1941 modifiant celle du 18 juillet 1941 relative à l'organisation du Gouvernement, le décret désignant un Préfet Régional doit être contre-signé par le Ministre, Vice-Président du Conseil, qui, dans ce cas, exerce une autorité directe sur le Ministre Secrétaire d'Etat à l'Intérieur.

Le choix du Gouvernement est absolument discrétionnaire, puisqu'aucune condition ne lui est imposée pour le recrutement des Préfets. Un décret du 26 décembre 1934 obligeait le Gouvernement à choisir les Préfets parmi les Sous-Préfets et les Secrétaires Généraux de première classe, inscrits sur un tableau d'aptitude, mais ce décret, d'abord modifié par un autre décret du 12 novembre 1935, a été abrogé par un troisième décret du 24 décembre 1935. Il suffit donc de satisfaire aux obligations générales posées pour la nomination à un emploi public par l'article 25 de la loi du 14 septembre 1941 portant statut général des fonctionnaires civils de l'Etat et des Etablissements publics de l'Etat :

- a) Etre Français, sans préjudice des dispositions législatives relatives à la nationalité d'origine;
- b) Jouir de ses droits civils, compte tenu des lois portant statut des Juifs et des dispositions spéciales concernant les indigènes non citoyens;
- c) Satisfaire aux prescriptions des lois sur les sociétés secrètes;
- d) Avoir satisfait aux obligations des lois imposant un service national obligatoire.

Cependant le problème du recrutement de la fonction préfectorale est essentiel puisque les solutions qui lui sont données déterminent la qualité et l'efficacité de l'administration. Dans un rapport destiné à Napoléon III, en 1868, on peut lire les lignes suivantes : « Napoléon I^{er} ne « savait pas respecter la hiérarchie lorsqu'il avait besoin « d'un homme de mérite et souvent il dénichait un bon « Préfet là où un souverain énamouré de la règle n'aurait « vu qu'un ingénieur ou qu'un militaire. Les Préfets du « Premier Empire ont laissé une réputation qui n'a jamais

« été égalée depuis et tout le secret de leur supériorité
« est dans la volonté ferme que Napoléon I^{er} a toujours
« appliquée à ne donner les fonctions de Préfet qu'aux
« hommes qu'il reconnaissait capables de les remplir;
« d'ailleurs il les choisissait partout... »

« Il est évident que Napoléon I^{er} avait gravé dans sa
« tête la carte des forces vives de la Nation; rien ne lui
« avait été plus facile, à lui, général, administrateur, legis-
« lateur, qui avait tout réformé, tout organisé, que de
« connaître les infiniment petits pour y distinguer les rela-
« tivement grands... »

« Aujourd'hui (1868) ce travail de classement est plus
« difficile parce que, ni 1830, ni 1848, ni 1851, n'ont bou-
« leversé et mêlé la Société; cependant, il paraît néces-
« saire que ce travail soit fait, puisque les hommes ne
« sont pas éternels et qu'un Gouvernement prudent doit
« toujours, lorsqu'il nomme un fonctionnaire, lui prépa-
« rer un successeur » (1).

L'effort du Gouvernement a consisté à améliorer le recrutement des cadres inférieurs de l'administration préfectorale parmi lesquels se recrutent, en principe, les Préfets. Le décret du 19 décembre 1936 a fixé les conditions pour être nommé Sous-Préfet ou Secrétaire Général en imposant en principe, outre la possession de certains diplômes, l'obligation d'avoir exercé pendant deux ans et demi au moins les fonctions de Chef de Cabinet de Préfet. Mais pendant de longues années ces derniers étaient recrutés le plus souvent au hasard des interventions politiques ou des liens de parenté. Déjà avant la guerre de 1939 un premier effort avait été entrepris par le Gouvernement. Dans un discours prononcé au banquet annuel de l'Association Amicale de l'Administration Préfectorale qu'il présidait, le 17 décembre 1934, le Ministre de l'Intérieur avait annoncé cette volonté de réforme :

1. Rapport anonyme sur les élections, les candidatures officielles, le manque d'hommes et de talents, 6 août 1868. Papiers et correspondance de la Famille Impériale publiés en 1870 à l'Imprimerie Nationale. Rapport cité par M. P.-H. Rix, le secrétaire général de préfecture. p. 130).

« Je ne veux plus qu'on puisse parler encore du régime
« de faveur, de camaraderie ou d'amitié; je veux que les
« chefs de cabinet soient choisis d'après leurs mérites; je
« veux qu'ils aient une valeur suffisante. Et d'accord avec
« le Président du Conseil, je vous annonce que dorénavant
« — et ce sera un progrès considérable — pour se pré-
« senter à l'examen pour le grade de Chef de Cabinet,
« j'exigerai de fortes études de Droit. J'exigerai ensuite un
« examen écrit, puis un stage. Et ainsi je préparerai de
« jeunes fonctionnaires qui auront la compétence néces-
« saire et qui seront pour ainsi dire les premiers en
« France. Car il n'y a pas de raison pour que les jeunes
« gens qui entrent dans les Préfectures soient au-dessous
« du niveau de ceux qui entrent au Conseil d'Etat. »

Un décret du 31 janvier 1935 obligea donc les Préfets à choisir leur Chef de Cabinet sur une liste de candidats ayant subi avec succès les épreuves d'un examen portant sur des épreuves de droit, de géographie, de culture générale. Poussant plus loin dans cette voie, le Gouvernement, par la loi du 2 novembre 1940, a intégré les Chefs de Cabinet dans le corps de l'administration préfectorale en en faisant des fonctionnaires d'Etat et a institué un concours pour leur recrutement en s'inspirant du mode de recrutement des autres grands Corps de l'Etat, tels que le Conseil d'Etat, l'Inspection générale des Finances, la Cour des Comptes, la carrière diplomatique. Par le concours à la base et par un avancement normal aux divers échelons, Sous-Préfet ou Secrétaire Général, puis Préfet, on réalise au sein du corps de l'administration préfectorale la présence d'un fort élément d'administrateurs ayant une connaissance approfondie du Droit et initiés aux méthodes administratives. A cet élément, qui constitue l'ossature du corps préfectoral, vient s'adjoindre, à l'exemple du Conseil d'Etat, l'élément de « l'extérieur » qui apporte l'expérience acquise dans d'autres branches de l'activité humaine. Dans une interview accordée à un journaliste de la zone libre, M. Pucheu, Ministre Secrétaire d'Etat à l'Intérieur, s'exprimait en ces termes sur ce problème du

recrutement : « Des connaissances professionnelles sont
« indispensables partout. Aucun métier ne s'improvise.
« On s'en est aperçu avec les Préfets. Dans certains cas,
« l'introduction dans les cadres administratifs d'éléments
« venus du dehors a donné d'excellents résultats grâce à
« la valeur des hommes utilisés, à leur esprit de décision,
« à leur sens de l'autorité. En d'autres endroits, ce pro-
« cédé a réservé des mécomptes. On ne pourrait d'ailleurs
« le généraliser sans décourager ceux qui avaient choisi
« la carrière administrative et qui se seraient vus frustrés
« d'un poste auquel ils pouvaient prétendre par des con-
« currentes venus de l'extérieur. Je crois donc que la bonne
« formule est un dosage où la proportion d'éléments neufs
« et extérieurs pourrait être en définitive de l'ordre de
« 20 %. » On sait qu'au Conseil d'Etat les Maîtres des
Requêtes doivent être choisis dans la proportion des trois
quarts parmi les Auditeurs de première classe et que les
Conseillers d'Etat doivent être recrutés dans la proportion
des deux tiers parmi les Maîtres des Requêtes.

La nomination du Préfet Régional obéissant aux principes généraux du régime juridique de la nomination est acquise dès la publication du décret au « Journal Officiel ». Le fonctionnaire est investi par la seule publication, sans qu'il soit besoin d'une installation ni d'une acceptation formelle (C. E., 7 avril 1916, Colas, p. 163), ni d'une prestation de serment (C. E., 23 janvier 1920, Renacci, p. 93) (1). Cependant, pour les Préfets régionaux comme pour certains fonctionnaires, des formalités sont préalables à l'exercice de leurs fonctions : ces formalités sont au nombre de deux, l'installation et le serment.

2° L'installation.

L'installation du Préfet Régional — comme de tous membres de l'administration préfectorale — qui a lieu en exécution d'une invitation du Ministre Secrétaire d'Etat à l'Intérieur, jointe à la notification de la nomina-

1. Hauriou. Précis élém. de droit adm., 4^e éd., 1938, p. 77.

tion, consiste dans la rédaction d'un procès-verbal constatant la prise de possession du poste; le procès-verbal est transcrit sur un registre spécial dans chaque Préfecture et ampliation en est aussitôt adressée au Secrétariat d'Etat à l'Intérieur. Cette installation marque le point de départ du droit au traitement et aux prérogatives ou avantages attachés à la fonction.

Le Préfet est installé par le Secrétaire Général. Aucun texte ne précise qui installe le Préfet Régional. Initialement le Préfet Régional étant en même temps le Préfet du département dont le chef-lieu est chef-lieu de la Région, a été installé par le Secrétaire Général de ce département. La création du Préfet délégué pose la question de savoir si ce n'est pas à lui que revient le droit d'installer le Préfet Régional.

Lors de la première installation, le Préfet Régional prête le serment professionnel par lequel il s'engage à « bien et fidèlement servir ». Ce serment doit être soigneusement distingué du serment politique.

3° Le serment politique.

Le serment politique lie le fonctionnaire au régime. Jusqu'à la fin du Second Empire, sauf pendant la seconde République, les fonctionnaires furent tenus de prêter le serment politique et étaient obligés d'être fidèles au régime et aux idées que représentait ce régime. Par exemple, le sénatus consultes du 21 mai 1870 fixant la constitution de l'Empire disposait, Titre IV, article 21 : « Les Ministres, « les membres du Sénat, du Corps législatif et du Conseil « d'Etat, les Officiers de terre et de mer, les Magistrats et « les fonctionnaires publics prêtent le serment ainsi « conçu :

« Je jure obéissance à la Constitution et fidélité à l'Empereur. »

Le Gouvernement de la défense nationale supprima le serment politique par le décret du 5 septembre 1870 et pendant toute la III^e République, seul le serment professionnel fut prêté par les nouveaux fonctionnaires.

Avec le caractère autoritaire et hiérarchisé du nouveau régime constitutionnel de la France, le serment politique reparait. L'acte constitutionnel n° 7, du 27 janvier 1941, rétablit en ces termes, dans son article premier, le serment politique : « Les Secrétaires d'Etat, hauts dignitaires et « hauts fonctionnaires de l'Etat prêtent serment devant le « Chef de l'Etat. Ils jurent fidélité à sa personne et s'engagent à exercer leur charge pour le bien de l'Etat selon « les lois de l'honneur et de la probité. »

Le décret du 14 août 1941 pris pour l'application de l'article premier de l'acte constitutionnel n° 7 précise les modalités de la prestation de serment. Le Préfet Régional, en vertu de l'article 3 de ce décret, prête serment devant le Secrétaire d'Etat à l'Intérieur par la formule suivante :

« Je jure fidélité à la personne du Chef de l'Etat et je « m'engage à exercer ma charge pour le bien de l'Etat « selon les lois de l'honneur et de la probité. »

§ 2. — DÉPENDANCE DU PRÉFET RÉGIONAL

A L'ÉGARD DU POUVOIR CENTRAL PENDANT TOUT LE COURS DE LA FONCTION.

1° Le Préfet Régional est soumis au pouvoir hiérarchique.

Le Préfet Régional, comme tous les membres de l'administration préfectorale, est soumis au pouvoir hiérarchique des Ministres et à des obligations professionnelles plus strictes que l'ensemble des fonctionnaires. Certes, tous les fonctionnaires, à tous les rangs de la hiérarchie, sont soumis à une discipline fondée sur l'autorité des chefs, l'obéissance et la fidélité des subordonnés. C'est un principe fondamental de l'organisation des services publics que celui de la subordination hiérarchique (1). Ce principe est l'une des bases sur lesquelles repose le nouveau statut des fonctionnaires fixé par la loi du 14 septembre 1941 (notamment Titre I^{er}, principes généraux).

1. Voir Bonnard, op cité, p. 489.

En sa qualité de représentant du Pouvoir Central, le Préfet Régional est le subordonné de tous les Secrétaires d'Etat. Il reçoit leurs instructions et il leur rend compte de ses actes qui peuvent être réformés (le pouvoir hiérarchique diffère notamment du pouvoir de tutelle par ce pouvoir de réformation donné au supérieur sur les actes du subordonné). Mais il relève plus particulièrement du Secrétaire d'Etat à l'Intérieur, chargé de l'ordre public, qu'il doit informer de tous les faits qui, en quelque domaine que ce soit de l'activité administrative, économique ou sociale dans le cadre régional, peuvent avoir une influence sur l'ordre public.

2° Obligations professionnelles.

Soumis au pouvoir hiérarchique des Secrétaires d'Etat et plus particulièrement du Secrétaire d'Etat à l'Intérieur, le Préfet Régional se voit imposer, comme tout Préfet, des obligations professionnelles plus lourdes que celles qui pèsent sur les autres fonctionnaires. Là encore, la tendance autoritaire du nouveau statut des fonctionnaires a rendu moins sensible cette différence. De tous temps, le Préfet fut tenu à plus de loyalisme que n'importe quelle autre catégorie de fonctionnaires, non seulement à l'égard du régime, mais aussi à l'égard du Gouvernement. Le 9 août 1935, le Président du Conseil rappelait aux Préfets, réunis sur sa convocation, que leur « devoir essentiel » devait être d'observer une discipline absolue à l'égard « du Gouvernement » (1). Ce même loyalisme ne semblait pas exigé avec autant de force des autres fonctionnaires. Pour ces derniers, la loi du 14 septembre 1941 pose des principes différents : l'article 7 notamment dispose que le « fonctionnaire ne peut se livrer, dans l'exercice de ses fonctions et de façon quelconque à aucune « manifestation ayant un objet étranger à l'exécution du « service. Même en dehors de l'exercice de ses fonctions, « toute activité qui serait incompatible soit avec le main-

1. Waline, *op. cit.*, p. 219.

« tien des institutions existantes, soit avec l'objet même » ou les nécessités du service, lui est également interdit ». Cependant il reste que ce loyalisme à l'égard des institutions existantes demandé à tous les fonctionnaires sera exigé plus fortement encore pour les Préfets par l'essence même de la fonction préfectorale et surtout ceux-ci demeurent astreints à certaines obligations particulières et ne bénéficient pas, en matière disciplinaire, des mêmes garanties que les autres fonctionnaires.

Le Préfet est astreint à la résidence et ne peut quitter son département sans l'autorisation du Ministre. On sait que certains Ministres de l'Intérieur, notamment Clemenceau, ne manquèrent pas de rappeler parfois brutalement à quelques Préfets cette obligation. Quand le Préfet est absent ou qu'il est empêché d'exercer ses fonctions, celles-ci passent à d'autres fonctionnaires par délégation ou suppléance.

Il y a intérêt à ne pas confondre délégation et suppléance, puisque trois différences essentielles les séparent. La suppléance est toujours totale : le suppléant remplace le titulaire dans la plénitude de ses fonctions; la délégation, par contre, est en principe partielle et exceptionnellement totale. En second lieu, alors que la suppléance est légale, la délégation est volontaire de la part du déléguant, d'où cette conséquence que le fonctionnaire titulaire n'est pas responsable des actes du suppléant tandis qu'il est responsable de ceux du délégué. Enfin, il ne peut y avoir qu'un seul suppléant, alors que pour la délégation plusieurs personnes peuvent être choisies suivant une répartition des compétences.

Ayant ainsi précisé la distinction entre suppléance et délégation, il convient, avant de voir comment les règles de suppléance et délégation jouent dans le cadre de la Préfecture régionale, de rappeler les dispositions générales applicables aux Préfets dans le cadre départemental.

D'après l'ordonnance du 29 mars 1821, la suppléance du Préfet revenait de droit au plus ancien Conseiller de Préfecture, mais le Préfet pouvait donner délégation au

Secrétaire Général. Le décret du 10 septembre 1926 relatif à l'organisation de l'administration préfectorale, en abrogeant l'ordonnance de 1821, a institué un système nouveau qui s'est d'ailleurs souvent révélé incommode, mais qui était rendu alors nécessaire par la suppression dans un grand nombre de départements du Secrétaire Général. D'après ce texte « en cas d'absence ou d'empêchement d'un « Préfet sans qu'il ait délégué l'administration ou en cas « de vacance momentanée d'une préfecture, l'adminis- « tration du département est assurée par le fonctionnaire « de l'administration préfectorale le plus ancien du grade « le plus élevé » (art. 2). En fait, le plus souvent, ce fonctionnaire est le Secrétaire Général.

Quant à la délégation, elle émane du Préfet et doit être approuvée par le Secrétaire d'Etat à l'intérieur (preuve nouvelle du lien d'étroite subordination du Préfet au Ministre). Cette délégation doit être faite à un fonctionnaire de l'administration préfectorale en résidence dans le département. En principe, elle est faite au profit du Secrétaire Général, mais elle peut également, suivant l'article 4 du décret du 10 septembre 1926, être faite au profit des Chefs de Cabinet et de Division de la Préfecture.

S'appliquant au Préfet Régional, comment ces règles jouent-elles ? Aucune difficulté ne doit se rencontrer pour la délégation où des règles particulières ont été posées : suivant l'article 2 de la loi du 19 avril 1941 instituant les Préfets Régionaux, ces derniers peuvent déléguer tout ou partie de leurs pouvoirs spéciaux aux Préfets de leurs région. D'autre part, l'application normale des règles de la délégation permet au Préfet Régional de déléguer par arrêté partie de sa signature à ses collaborateurs immédiats : Préfet délégué, Intendant de police et Intendant des Affaires économiques au même titre qu'un Préfet départemental peut, en vertu de l'article 4 du décret du 10 septembre 1926, déléguer par arrêté partie de sa signature aux Chefs de Cabinet et de Division de la Préfecture. Pour la suppléance, par contre, en l'absence d'une disposition formelle des textes relatifs aux Préfets régionaux, une dif-

ficulté peut naître pour désigner le suppléant du Préfet Régional. Le décret du 18 juillet 1941 ayant institué auprès de lui un Préfet délégué, il semblerait de prime abord que les pouvoirs du Préfet Régional, en cas d'absence ou d'empêchement de celui-ci, ou en cas de vacance momentanée d'une Préfecture régionale, doivent être exercés par le Préfet délégué. Mais le décret du 18 juillet 1941 ne précisant pas ce point, on peut se demander s'il ne convient pas de transposer dans le cadre régional les règles du décret du 10 septembre 1926 prises dans le cadre départemental et qui donnent la suppléance au fonctionnaire de l'administration préfectorale le plus ancien dans le grade le plus élevé. L'application de ces dispositions conduit à confier la suppléance du Préfet Régional, non plus obligatoirement au Préfet délégué, mais au Préfet le plus ancien dans la région.

On sait que la hiérarchie préfectorale est basée sur la division des Préfectures en classes territoriales combinées avec le système des classes personnelles : la suppléance appartiendrait donc au Préfet de la classe territoriale ou personnelle la plus élevée dans la région.

Le Préfet Régional est soumis au régime disciplinaire des fonctionnaires de l'administration préfectorale, régime plus strict que pour les autres fonctionnaires : il est révoquant *ad nutum*. Les dispositions du Titre IV de la loi du 14 septembre 1941 instituant un système de garantie pour les fonctionnaires passibles de sanctions disciplinaires, ne sont pas applicables aux fonctionnaires préfectoraux. Ces fonctionnaires peuvent, notamment, après avoir été entendus, être relevés de leurs fonctions sans autre formalité (art. 57, loi du 14 sept. 1941).

Ainsi, tant dans le recrutement que pendant tout le cours de sa fonction, le Préfet Régional, comme tout Préfet, dépend étroitement du Pouvoir Central. Cependant, en contre-partie, certaines garanties et certains privilèges viennent compléter son statut.

SECTION II.

**Garanties, privilèges et avantages personnels
attachés à la fonction**

§ 1. — LES GARANTIES JURISPRUDENTIELLES

Les garanties données aux Préfets sont essentiellement des garanties jurisprudentielles. La jurisprudence du Conseil d'Etat s'est efforcée de lutter contre les révocations déguisées. C'est ainsi que dans un arrêt Trépont, du 20 janvier 1922 (Rev. de Droit pub., 1922, p. 81), le Conseil d'Etat a annulé la mise à la retraite d'un Préfet prononcée sur sa demande, ce qui était un fait matériellement inexact. Dans un arrêt du 28 mars 1924 (Régnier, p. 355), le Conseil d'Etat a annulé le remplacement dans ses fonctions d'un Secrétaire Général de Préfecture; l'arrêté contenait la mention que ce fonctionnaire était appelé à d'autres fonctions, ce qui, au bout de plus de deux ans, s'était révélé encore un fait matériellement inexact, ce fonctionnaire n'ayant jamais été appelé à d'autres fonctions. Dans ce dernier arrêt, la Haute Juridiction administrative a posé le principe que toutes les fois qu'une mesure était prise contre un fonctionnaire, celui-ci doit être placé dans une position administrative régulière. Cette règle jurisprudentielle a été reprise par le nouveau statut des fonctionnaires dont l'article 58 dispose que « tout fonctionnaire doit être « placé dans une « position régulière ».

De même le Conseil d'Etat a interdit toute nomination ou promotion pour ordre, toute nomination ou promotion rétroactive ou anticipée dans la mesure où elles sont des actes entachés de détournements de pouvoirs. Ces nominations ou ces promotions ne sont pas faites pour pourvoir aux besoins du service, elles sont purement fictives, destinées uniquement à procurer à un individu un bénéfice personnel. « Les nominations pour ordre multiplient « le nombre des agents sans besoins; elles créent une « armée de fonctionnaires sans fonctions; elles laissent

« supposer que les emplois publics sont faits pour les
« agents et non les agents pour les emplois publics. Elles
« tendent à déconsidérer l'administration au lieu d'en
« rehausser le prestige. Elles rappellent les anciennes pré-
« bendes qui ont provoqué contre l'ancien régime la ré-
« volte des administrés. Elles constituent une déformation
« de notre régime administratif » (Conclusions du Com-
missaire du Gouvernement dans l'affaire Monzat, Cons.
d'Et., 19 nov. 1926).

Ces garanties jurisprudentielles sont donc très importantes. Cependant, par le jeu même des principes du contentieux administratif, elles restent souvent platoniques pour le fonctionnaire lésé; il suffit, en effet, de rappeler quelles sont les conséquences d'une annulation pour excès de pouvoir. Lorsque le recours est admis, l'acte qu'il visait est annulé par le juge administratif; lorsqu'un fonctionnaire révoqué, par exemple, a fait admettre que sa révocation était illégale, le Conseil d'Etat ne peut qu'annuler la décision. C'est un principe absolu du droit public français que le juge n'a pas le droit de s'immiscer dans l'administration active : il ne peut pas lui donner d'ordres, il peut seulement annuler et renvoyer le requérant devant l'administration. Il n'appartient donc pas au juge administratif de prendre lui-même les mesures d'exécution de ses décisions. Ces mesures doivent résulter de l'annulation de la décision à attaquer; l'administration étant tenue au respect de la chose jugée doit replacer le fonctionnaire dans la situation qu'il devrait avoir. Le refus pour l'administration d'exécuter une décision d'un tribunal judiciaire ou administratif est assimilé à la violation de la loi et constitue, d'une part, un excès de pouvoir susceptible d'un nouveau recours (Cons. d'Et., 8 juin 1932. Dévé), d'autre part, une faute engageant la responsabilité de la personne administrative (Cons. d'Et., 25 juill. 1931, dame Venturini).

Par ailleurs le fonctionnaire (ici le Préfet Régional) qui a obtenu satisfaction par l'annulation de la mesure attaquée peut, s'il fait la preuve d'un préjudice subi, obtenir une réparation pécuniaire. Il nous suffira de rappeler la

jurisprudence de l'arrêt Deberles, du 7 octobre 1933, qui substitue un droit à une indemnité au droit antérieur pour le fonctionnaire lésé au traitement qu'il aurait dû toucher. En cas d'annulation d'une décision portant révocation, l'agent intéressé ne peut prétendre au rappel de son traitement, il a droit seulement à la réparation du préjudice qu'il a réellement subi du fait de la sanction disciplinaire prise à son encontre dans des conditions irrégulières. Pour fixer cette indemnité, le Conseil d'Etat tient compte, notamment, de l'importance des irrégularités entachant les décisions annulées et des fautes relevées à la charge du fonctionnaire telles qu'elles résultent de l'instruction.

A côté de ces garanties jurisprudentielles, qui ne sont pas spéciales aux fonctionnaires de l'administration préfectorale, le Préfet Régional bénéficie, en qualité de Préfet, de certains privilèges ou avantages particuliers.

§ 2. — PRIVILÈGE DE JURIDICTION.

Jusqu'à 1934, d'après la loi de 1810 sur l'organisation de la justice en France, le Préfet était justiciable seulement de la Première Chambre de la Cour d'Appel. Depuis 1934 il est justiciable des tribunaux ordinaires, mais non de ceux dans le ressort desquels il exerce ses attributions. L'application de cette disposition au Préfet Régional doit donc écarter tous les tribunaux dont le ressort est compris dans les limites de la région.

§ 3. — AVANTAGES PERSONNELS ATTACHÉS A LA FONCTION.

Le Préfet Régional, come tout Préfet, jouit d'avantages personnels attachés à sa fonction; ces avantages personnels peuvent se classer en quatre catégories :

- a) Les allocations pécuniaires : traitement, indemnités diverses, pension.
- b) Les avantages en nature : logement, transport, etc...
- c) Les honneurs dans l'exercice de la fonction : uniforme, rang, préséance, décorations.

d) Les mesures de protection spéciales des agents publics dans l'exercice de leurs fonctions.

Ces divers avantages sont établis dans l'intérêt du service public et non dans l'intérêt du fonctionnaire. Ils sont fixés, non pas pour chaque individu au moment de son entrée en fonction, mais pour le bon fonctionnement du service, c'est-à-dire pour tous les titulaires présents et futurs. Dès lors, ils peuvent être modifiés ou même supprimés à tout instant sans que les titulaires en exercice soient fondés à formuler aucune objection juridique. Le Conseil d'Etat a toujours rappelé que les droits et avantages résultant pour les fonctionnaires d'une réglementation sont subordonnés au maintien de cette réglementation et que le fonctionnaire ne saurait en aucun cas faire obstacle au droit de l'administration de procéder à une réorganisation des services entraînant suppression ou modification de ces droits ou avantages (Cons. d'Et., 27 juin 1913, Cornus, p. 704; 5 août 1925, Simuia, p. 801). Mais tant que ces avantages existent, le titulaire de la fonction a droit à ces avantages (Cons. d'Et., 11 juin 1908, Assoc. Am. des Médecins, p. 576; Jèze, *Nature légale et réglem. de la fonction publique*, Rev. de droit public, 1910, p. 85), et il ne peut pas valablement renoncer d'une manière générale à leur bénéfice. Tout au plus le fonctionnaire peut-il laisser annuler par prescription son droit à son traitement. Si l'ordonnancement n'a pas lieu dans l'année, il devient titulaire d'une créance contre l'Etat qui est prescrite après 4 ans (déchéance quadriennale).

1° Traitement.

La loi du 28 Pluviôse An VIII n'établissait aucune classification entre les Préfectures; mais Roederer, dans le rapport au Conseil d'Etat, reconnaissait que l'Etat devait payer à l'administrateur « et son travail et les frais de « représentation qu'exige sa place ». Modifié par de nombreux décrets au cours du XIX^e siècle et au début du XX^e siècle, le traitement des Préfets résulte actuellement du décret du 13 juin 1930 :

Seine et Police	150.000 fr.
Hors classe	135.000 »
Première classe	125.000 »
Deuxième classe	110.000 »
Troisième classe	90.000 »

Le classement des Préfectures suivant les classes territoriales a été également souvent modifié; d'autre part, ce classement, au point de vue traitement, se combine avec celui des classes personnelles. A la date du 4 janvier 1942, les Préfets des départements ci-après, dont le chef-lieu est devenu chef-lieu de région, étaient classés dans les classes suivantes, soit à titre territorial, soit à titre personnel :

Hors classe. — Gironde (région de Bordeaux). Nord (région de Lille). Rhône (région de Lyon). Bouches-du-Rhône (région de Marseille). Seine-Inférieure (région de Rouen). Haute-Garonne (région de Toulouse).

Première classe. — Maine-et-Loire (région d'Angers. Puy-de-Dôme (région de Clermont-Ferrand). Haute-Vienne (région de Limoges). Vienne (région de Poitiers). Hérault (région de Montpellier. Loiret (région d'Orléans). Ille-et-Vilaine (région de Rennes).

Deuxième classe. — Côte-d'Or (région de Dijon). Aisne (région de Laon).

Troisième classe. — Marne (région de Châlons-sur-Marne). Meurthe-et-Moselle (région de Nancy).

2° Indemnités.

Si la loi du 2 novembre 1940 modifiée par la loi du 19 septembre 1941 interdit aux collectivités locales l'attribution d'indemnités aux fonctionnaires de l'administration préfectorale, elle leur alloue à la place une indemnité pour frais de représentation, représentative de dépenses réelles. Cette indemnité non soumise à retenues pour pension est payée désormais par le budget de l'Etat mensuel-

lement et à termes échus, conformément à un barème arrêté par le Ministre Secrétaire d'Etat à l'Intérieur et le Ministre Secrétaire d'Etat à l'Economie Nationale et aux Finances.

La loi du 31 octobre 1941 a institué une indemnité de direction au profit des fonctionnaires des services extérieurs des diverses administrations de l'Etat occupant un emploi comportant la responsabilité directe, personnelle et exclusive, d'un service régional (ou départemental). Le taux de cette indemnité est majoré de 20 % en ce qui concerne les Préfets.

3° Pensions.

Le Préfet Régional bénéficie d'une retraite identique à celle des autres fonctionnaires depuis que le droit commun des retraites de la loi du 14 avril 1924 fut appliqué aux Préfets placés auparavant sous un régime datant d'une loi du 22 août 1790.

4° Avantages en nature.

Les Préfets sont logés dans l'Hôtel de la Préfecture. La loi du 2 novembre 1940, modifiée par celle du 19 septembre 1941 rend obligatoire pour les départements les dépenses:

de loyer, de mobilier et d'entretien des hôtels de Préfectures;

de logement des Préfets régionaux, etc...

Le décret du 10 janvier 1941 relatif au logement des Préfets, Sous-Préfets, Secrétaires Généraux et Chefs de Cabinet précise que l'obligation ainsi faite aux départements comporte la fourniture d'un appartement meublé, éclairé, chauffé et celle de l'eau, du téléphone, du linge et des ustensiles de maison.

Enfin le Préfet Régional, comme tout Préfet, a droit au transport par voiture automobile. La loi du 19 septembre 1941 modifiant la loi du 2 novembre 1940 rend obligatoire pour les départements les dépenses de transport par voiture automobile des Préfets régionaux. Un décret du 19 septembre 1941 fixe les modalités d'application de

la loi pour les Préfets régionaux. L'obligation faite aux départements d'assurer le transport par voiture automobile est limité au transport des Préfets régionaux dans les départements de leur circonscription. Les frais résultant de la fourniture de la voiture ou la dépense provenant de son remplacement par un forfait annuel s'élevant à 70.000 fr. seront mis à la charge des départements composant la région au prorata de leurs populations respectives. La quote-part des différents départements est fixée par arrêté du Ministre Secrétaire d'Etat à l'Intérieur.

5° Préséances.

Le décret du 16 juin 1907 qui règle les préséances donne au Préfet le premier rang dans le département. Le Préfet Régional a donc logiquement le premier rang dans sa région.

6° Uniformes.

« L'usage d'un costume spécial pour les principaux
« agents du Gouvernement s'accorde avec les mœurs et
« les idées du Pays. Il ajoute à la dignité de l'administra-
« tion et ne peut que contribuer à maintenir le respect
« des citoyens pour les dépositaires de l'autorité pu-
« blique. » Ainsi s'exprime une circulaire du 26 janvier 1849, rappelée en 1877 (1).

Les costumes des fonctionnaires de l'ordre administratif ont été réglés par divers textes, les arrêtés des 17 Ventôse, 17 Floréal et 8 Messidor An VIII, le décret du 1^{er} mars 1852, le décret du 16 avril 1878 et le décret du 12 octobre 1933.

On distingue trois tenues :

- a) La grande tenue de cérémonie se composant de la tunique d'officier général à deux rangs de boutons avec doubles broderies aux côtés et aux manches,
du chapeau français avec plume blanche et ganses brodées en argent,

1. Circulaire citée par P.-H. Rix, op cité, p. 177.

de l'épée à poignée de nacre et garde argentée avec ceinturon d'argent,
de la ceinture,
du pantalon bleu à bandes d'argent,
de la cravate noire.

b) La grande tenue de service se compose du même uniforme moins le ceinturon; le chapeau est remplacé par un képi à doubles bandeaux brodés.

c) La petite tenue est constituée par un veston croisé en drap noir du modèle adopté par les officiers de marine, avec double rangée de boutons et passants brodés aux épaules,

pantalon à bande de soie noire, et
képi du modèle actuel.

Mais, en fait, la casquette en drap satiné noir ou bleu nuit foncé avec plateau rigide, copie de celles des officiers de marine, a tendu à prévaloir et à remplacer le képi. Une circulaire du Ministre Secrétaire d'Etat à l'Intérieur du 14 janvier 1942 a généralisé le port de la casquette.

Les cas où la loi prescrit aux fonctionnaires civils de porter un uniforme sont très rares. Par contre, la loi pénale punit celui qui a publiquement porté « un uniforme » qui ne lui appartient pas d'un emprisonnement de 6 mois à 2 ans » (art. 259 C. pén.).

7° Protections particulières de la loi pénale.

Comme tous les autres fonctionnaires, lorsque les membres de l'administration préfectorale sont victimes dans leur personne de certains actes prévus par la loi pénale, une protection spéciale leur est accordée :

Les contraventions, crimes et délits commis contre eux dans l'exercice de leurs fonctions sont punis avec une rigueur toute particulière (art. 222 à 233 C. pén.). Le fonctionnaire injurié, diffamé par toute autre voie que la presse ou discours prononcé dans un lieu ou une réunion publics peut demander à la police correctionnelle l'application de l'article 222 du Code pénal relatif à l'outrage.

CHAPITRE II

LES AUXILIAIRES DU PRÉFET RÉGIONAL

Le Préfet Régional est spécialement assisté dans l'exercice de ses pouvoirs par :

- a) un Préfet délégué,
- b) son Cabinet,
- c) le ou les Secrétaires Généraux de Préfecture,
- d) un ou plusieurs Intendants de police,
- e) un Intendant des Affaires économiques,
- f) les Directeurs et Chefs des services civils départementaux résidant auprès de lui.

SECTION I.

Le préfet délégué

Le Préfet Régional n'est autre que le Préfet du chef-lieu départemental choisi comme chef-lieu de région. Il est donc à la fois Préfet Régional ayant des pouvoirs spéciaux dans un cadre régional et Préfet d'un département. Aussi, afin de décharger d'un surcroît de besogne le Préfet Régional qui se trouve cumuler ses nouvelles fonctions avec ses charges de Préfet départemental, un décret du 18 juillet 1941 pris en exécution de l'article 18 de la loi du 28 juin 1911 portant fixation du budget de l'exercice 1941 a-t-il créé auprès de chaque Préfet Régional un em-

ploi de Préfet délégué dont le titulaire a rang et traitement de Préfet.

Le statut du Préfet délégué ne soulève aucune remarque particulière. C'est le statut préfectoral : les développements donnés au chapitre précédent s'appliquent aux Préfets délégués comme à tout autre Préfet.

SECTION II.

Cabinet du préfet régional. Secrétariat régional

Pris en exécution de l'article 18 de la loi budgétaire du 28 juin 1941, deux décrets du 18 juillet 1941 ont organisé auprès du Préfet Régional, l'un le Cabinet du Préfet Régional, l'autre un Secrétariat régional.

§ 1. — LE CABINET DU PRÉFET RÉGIONAL.

De même qu'un Ministre a auprès de lui un certain nombre de collaborateurs qui forment son Cabinet, de même les Préfets ont auprès d'eux un Chef de Cabinet et de même que le Ministre choisit en toute liberté les membres de son Cabinet (dans les limites fixées cependant par le règlement d'administration publique du 13 février 1912 et par le décret du 12 juillet 1940), de même les Préfets, pendant longtemps, choisissaient leur Chef de Cabinet « *intuitu personae* » sans aucune condition. Le Chef de Cabinet était un fonctionnaire attaché à la personne du Préfet, quittant le département lorsque la Préfecture changeait de titulaire; mais afin d'assurer un meilleur recrutement du corps de l'administration préfectorale, des dispositions successives furent prises pour améliorer le recrutement des Chefs de Cabinet, que l'on considère de plus en plus comme occupant le poste de début de ce corps. Un décret du 31 mai 1935 est venu enlever toute latitude au Préfet pour choisir son Chef de Cabinet en limitant son choix aux candidats qui étaient portés sur une liste d'aptitude dressée annuellement au Ministère de l'Inté-

rieur, et établie d'après les résultats d'un examen spécial. La loi du 2 novembre 1940 relative au statut des Chefs de Cabinet de Préfets a achevé l'évolution amorcée ces dernières années. Désormais, les Chefs de Cabinet de Préfets sont des fonctionnaires de l'Etat compris dans les cadres des fonctionnaires de l'administration préfectorale. Ils sont recrutés à la suite d'un concours à l'exemple des autres grands corps de l'Etat, nommés par arrêté du Ministre Secrétaire d'Etat à l'Intérieur, payés par le budget de l'Etat et affectés soit dans les cadres de l'administration préfectorale (la loi du 2 novembre 1940 ayant créé 89 emplois de Chefs de Cabinet de Préfets), soit à l'Administration Centrale du Ministère de l'Intérieur (loi du 31 août 1941). Ainsi les Chefs de Cabinet deviennent des fonctionnaires d'Etat occupant en cette qualité, soit l'emploi de début du cadre préfectoral, soit l'emploi de rédacteur à l'Administration Centrale, et avant d'être promus aux grades supérieurs : Secrétaire Général ou Sous-Préfet de troisième classe ou Sous-Chef de bureau, ils doivent effectuer un stage d'au moins un an, soit à l'Administration Centrale s'ils occupaient le poste de Chef de Cabinet près d'un Préfet, soit dans les fonctions de Chef de Cabinet près d'un Préfet s'ils étaient à l'Administration Centrale. De la sorte se trouve réalisée l'unité intellectuelle du cadre des fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur.

Le Cabinet du Préfet est donc dirigé en principe par un Chef de Cabinet devenu, depuis la loi du 2 novembre 1940, fonctionnaire d'Etat recruté au concours et intégré dans le corps de l'administration préfectorale. Mais dans les Préfectures importantes (hors classe et première classe), le Cabinet avait généralement à sa tête un Sous-Préfet ou un Secrétaire Général ayant le titre de Directeur de Cabinet (art. 5 de la loi du 2 nov. 1940). Cette disposition a été modifiée par le décret du 18 juillet 1941 relative aux Directeurs de cabinet des Préfets régionaux. Désormais tous les emplois de Directeurs de Cabinet auprès des Préfets autres que les Préfets régionaux sont supprimés par voie d'extinction; ces emplois, tenus par des Sous-Préfets,

ou des Secrétaires Généraux de Préfecture, ne doivent exister qu'auprès des Préfets régionaux. L'article 1^{er} du décret du 18 juillet 1941 dispose en effet que « les emplois « de Chefs de Cabinet des Préfets régionaux sont occupés « par des Sous-Préfets ou des Secrétaires Généraux de « Préfectures en qualité de Directeurs de Cabinet. »

Le Directeur du Cabinet du Préfet Régional est responsable vis-à-vis du Préfet Régional et du Ministre Secrétaire d'Etat à l'Intérieur. Il exerce ses fonctions sous les ordres directs du Préfet Régional qui détermine ses attributions. Il joue dans la Préfecture régionale un rôle analogue à celui du Directeur de Cabinet du Ministre dans un Ministère et du Chef de Cabinet du Préfet dans une Préfecture départementale. Alors que le Secrétaire Général, comme Chef des Services de la Préfecture, est chargé essentiellement des besognes administratives, le Directeur du Cabinet a un rôle plus politique et des attributions moins définies; il est le Secrétaire particulier du Préfet; occupant un poste de confiance personnel, il n'a pas de pouvoirs propres, il travaille en pleine intimité avec le Préfet qui lui confie l'examen des affaires réservées et dont il transmet les instructions aux services : à ce titre il est plus spécialement chargé du courrier du Préfet, de la correspondance politique et confidentielle avec le Gouvernement, de préparer les dossiers pour les propositions de récompenses honorifiques, de certaines audiences que ne peut recevoir le Préfet et, d'une façon générale, de représenter le Préfet dans les diverses manifestations et cérémonies officielles.

§ 2. — LE SECRÉTARIAT RÉGIONAL

Un second décret du 18 juillet 1941 institue auprès de chaque Préfet Régional un Secrétariat régional dont les emplois sont occupés par des fonctionnaires et agents des Préfectures. Chaque Secrétariat comprend en moyenne les emplois suivants : un Chef de bureau, 3 rédacteurs, 2 commis et 4 auxiliaires.

SECTION III.

**Intendants de police
et Intendants des affaires économiques**

Dans l'exercice de ses pouvoirs, le Préfet Régional est assisté d'un Intendant de Police et d'un Intendant des Affaires Economiques. Intendants de Police et Intendants des Affaires Economiques sont donc les collaborateurs immédiats et les principaux auxiliaires du Préfet Régional, puisqu'ils ont chacun la direction des deux services pour lesquels compétence a été donnée au Préfet régional : la police et les affaires économiques.

Bien qu'institués en même temps que les Préfets régionaux par la loi du 19 avril 1941, ces deux fonctionnaires bénéficient d'un statut différent. Alors que l'Intendant de Police est un fonctionnaire de l'administration préfectorale, l'Intendant des Affaires Economiques n'appartient pas à cette administration. Cette différence entraîne plusieurs conséquences, notamment quant à la nomination et quant aux avantages de carrière de ces deux catégories d'auxiliaires du Préfet Régional.

§ 1. — INTENDANTS DE POLICE.**1° Nomination.**

Fonctionnaires de l'administration préfectorale, les Intendants de Police sont nommés par arrêté du Ministre Secrétaire d'Etat à l'Intérieur, sur la proposition du Secrétaire Général pour la Police et du Directeur du Personnel au Ministère de l'Intérieur (art. 3, loi du 19 avril 1941, art. 5, loi du 23 avril 1941).

En principe, il n'y a qu'un seul Intendant de Police par région, mais ce nombre pourra être porté à deux lorsque l'importance de la région le nécessitera. Un arrêté du Ministre Secrétaire d'Etat à l'Intérieur fixe dans ce cas la

résidence et la circonscription territoriale des deux Intendants.

Institués à l'origine seulement en zone non occupée, les postes d'Intendant de Police furent limités par le décret du 23 avril 1941 au chiffre de neuf, mais par la suite ce chiffre augmenta à mesure que cette institution était étendue à la zone occupée.

On sait que dans les Préfectures importantes il existait deux Secrétaires Généraux, l'un chargé de l'administration, l'autre de la police. La création des Intendants de Police doit entraîner la suppression des emplois de Secrétaires Généraux pour la police. C'est ainsi, notamment, que le décret initial du 23 avril 1941 sur les Intendants de Police (dont l'application était limitée à la zone libre) a supprimé trois emplois de Secrétaire Général hors classe pour la police.

De même ce décret du 23 avril 1941 laisse au Gouvernement une liberté entière pour la nomination des Intendants de Police en disposant que ces derniers sont recrutés entièrement au choix.

Fonctionnaires de l'administration préfectorale, les Intendants de Police bénéficient par ailleurs des mêmes avantages de carrière que les autres membres de cette administration.

2° Avantages de carrière.

De même que le législateur a tenu à confier la fonction préfectorale à des administrateurs d'élite, bien rémunérés et jouissant de larges avantages matériels, de même il a tenu à assurer aux Intendants de Police des avantages matériels et pécuniaires non négligeables.

Tout d'abord ces derniers occupent une place élevée dans la hiérarchie préfectorale par leur traitement qui, d'après le décret du 23 avril 1941, s'échelonne de 70.000 à 90.000 fr., traitement supérieur à celui des Sous-Préfets ou des Secrétaires Généraux hors classe (57.000 fr.) et égal à celui des Préfets de troisième classe (90.000 fr.).

En second lieu, et surtout, les Intendants de police,

comme les autres membres de l'administration préfectorale, bénéficient des mêmes avantages relatifs à leur logement et comme les Préfets régionaux, les Préfets délégués, les Préfets départementaux et les Sous-Préfets, ont droit à une voiture automobile.

Le décret du 19 septembre 1941, pris en exécution de la loi du 2 novembre 1940, complétée et modifiée par celle du 19 septembre 1941, sur l'attribution d'indemnités aux fonctionnaires préfectoraux dispose que : « L'obligation « faite aux départements d'assurer le logement des préfets et chefs de cabinet de préfet par les articles premier « et deux du décret du 10 janvier 1941 est applicable aux « Intendants de Police sous réserve des modifications suivantes :

« Les frais résultant de la fourniture d'un appartement, « conformément aux dispositions fixées par l'article premier du décret susvisé où les dépenses provenant de son « remplacement par une indemnité seront mis à la charge « des départements composant la circonscription régionale, au prorata de leur population respective. »

D'autre part, un second décret du 19 septembre 1941 étend aux Intendants de Police l'obligation faite aux départements d'assurer le transport par voiture automobile des Préfets et des Sous-Préfets. Cette obligation est limitée au transport des Intendants de Police dans les départements de leur circonscription. Quant à la dépense résultant de cette obligation, elle est répartie entre les divers départements composant la région, au prorata de leur population respective.

Ainsi, tant par le pouvoir exclusif de nominations du Ministre de l'Intérieur, que par des avantages de carrière identiques à ceux des fonctionnaires préfectoraux, les Intendants de Police apparaissent bien comme des fonctionnaires de l'administration préfectorale. Par contre, les Intendants des Affaires Economiques sont régis par un statut différent.

§ 2. — INTENDANTS DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES.

1° Nomination.

Les Intendants des Affaires Economiques sont nommés par arrêté du Ministre Secrétaire d'Etat à l'Intérieur et du Ministre Secrétaire d'Etat à l'Economie Nationale et aux Finances. Recrutés exclusivement sur titres, ils peuvent être choisis soit parmi les fonctionnaires de l'Etat, soit parmi les personnes étrangères à l'administration (art. 3 loi du 19 avril 1941; art. 2, décret du 15 mai 1941).

Le décret du 15 mai 1941 fixant leur statut fait application aux Intendants recrutés parmi les fonctionnaires d'Etat des principes de la fonction publique : « Les fonctionnaires de l'Etat nommés Intendants des Affaires Economiques, sont placés soit dans la position de service vice détaché prévue par l'article 33 de la loi du 13 décembre 1913, soit éventuellement dans la position hors cadre lorsque cette dernière position est prévue par les règlements de l'administration ou du corps auquel appartient le fonctionnaire intéressé » (art. 2, al. 2 du décret précité).

Mais ce décret publié le 15 mai 1941 étant antérieur à la loi du 14 septembre 1941 portant statut général des fonctionnaires doit désormais se combiner avec les règles générales posées par ce statut. Le jeu normal des principes de la fonction publique conduit aux solutions suivantes : s'agissant d'Intendants recrutés parmi les fonctionnaires de l'Etat, il faut appliquer les règles de la délégation, du détachement ou de la position hors cadre telles qu'elles ont été fixées par le Titre V de la loi du 14 septembre 1941.

On sait que les fonctionnaires peuvent être délégués ou détachés temporairement, soit pour occuper un emploi au service de l'Etat, de l'Algérie, des autres personnes publiques métropolitaines et coloniales, des pays relevant des Secrétariats d'Etat aux Affaires Etrangères et aux Colonies, ou des pays étrangers, soit pour exercer à l'étranger un enseignement ou y remplir une mission, soit enfin pour

occuper un poste, pour remplir une mission dans des établissements privés soumis au contrôle ou bénéficiant d'un privilège de l'Etat si cette mission est conférée par le Gouvernement ou avec son approbation expresse (art. 69, loi du 14 sept. 1941). On sait également que les fonctionnaires peuvent être placés hors cadre pour occuper temporairement un emploi dépendant d'un autre cadre, soit de la même administration, soit d'une autre administration de l'Etat ou d'un établissement public de l'Etat (art. 70, loi du 14 sept. 1941). Ainsi, la position hors cadre a un champ d'application moins étendu que celle en service détaché ou que la délégation puisqu'elle ne joue que pour les administrations ou les établissements publics de l'Etat et non pour les autres collectivités publiques, ni pour les établissements privés. Mais s'agissant des Intendances Economiques, services d'Etat à cadre régional, les deux systèmes coexistent et obéissent à des règles identiques.

Le détachement et la position hors cadre sont parmi les positions régulières dans lesquelles un fonctionnaire peut être placé : celle du fonctionnaire placé temporairement en dehors de son cadre d'origine mais continuant à bénéficier dans ce cadre de ses droits à l'avancement et à la retraite. Pendant son détachement ou sa mise hors cadre, le fonctionnaire est remplacé dans son administration d'origine, tandis que le fonctionnaire délégué ne l'est pas. La mise en service détaché et la délégation, comme la mise hors cadre doivent être autorisés par le Ministre dont relève le fonctionnaire et peuvent être subordonnés par les règlements particuliers de chaque administration, à un minimum de durée de service dans le cadre d'origine. La durée de la délégation est de un an, celle du détachement ou de la mise hors cadre de 5 ans au maximum. Mais, tandis que la mise hors cadre peut être prolongée ou renouvelée à plusieurs reprises, la délégation ne le peut en aucun cas et il ne semble pas qu'appliquée au cas particulier des Intendants des Affaires Economiques le détachement puisse être prolongé ou renouvelé à plusieurs reprises. En effet, l'article 71 de la loi du 14 septembre

1941 ne prévoit la prolongation ou le renouvellement du détachement qu'au profit :

a) des fonctionnaires occupant un emploi au service de l'Algérie, des Colonies, des pays de protectorat ou des pays étrangers;

b) des fonctionnaires exerçant à l'étranger un enseignement ou y remplissant une mission;

c) des fonctionnaires occupant un poste ou accomplissant une mission dans des établissements privés.

Les fonctionnaires délégués, détachés ou hors cadre pour occuper l'emploi d'Intendant des Affaires Economiques sont soumis à toutes les dispositions régissant l'emploi qu'ils occupent temporairement. Ils peuvent, à tout moment, et sans que cette mesure présente un caractère disciplinaire, être mis à la disposition de leur administration d'origine. Les fonctionnaires détachés ou délégués supportent les retenues prévues par la législation des pensions sur les traitements d'activité afférents à leur grade et à leur échelon dans le service d'où ils sont détachés. Les fonctionnaires hors cadre supportent les retenues prévues par la législation des pensions sur le traitement d'activité afférent à leur grade et à leur échelon dans l'emploi auquel ils sont affectés. Détachés ou mis hors cadre, il ont le droit à être réintégrés dans leur administration d'origine sur leur demande, dans les conditions qui sont fixées par les règlements propres à chacune de ces administrations. Enfin, l'admission à la retraite ne peut être prononcée dans l'un ou l'autre cas que lorsqu'ont pris fin les fonctions occupées dans le nouveau cadre.

L'application des règles de la délégation, du détachement ou de la mise hors cadre a permis d'affecter à ces institutions nouvelles que sont les Intendances des Affaires Economiques auprès des Préfets régionaux, des fonctionnaires ayant acquis dans les grands services publics de l'Etat une compétence et une autorité dont ils feront bénéficier l'institution nouvelle : c'est ainsi que des Maîtres des Requêtes ou des auditeurs au Conseil d'Etat et des Inspecteurs des Finances ont été appelés à occuper cer-

tains postes d'Intendants des Affaires Economiques nouvellement créés.

Lorsque les Intendants des Affaires Economiques sont choisis parmi des personnes étrangères à l'administration, celles-ci, du fait de leur nomination, deviennent des fonctionnaires, puisque cette qualité appartient à ceux qui sont investis d'un emploi permanent compris dans un cadre d'un service public non industriel ni commercial assuré par l'Etat.

Qu'ils soient recrutés parmi les fonctionnaires de l'Etat (délégation, détachement ou position hors cadre), ou parmi des personnes étrangères à l'administration, les Intendants des Affaires Economiques, une fois qu'ils sont nommés par arrêté des Ministres des Finances et de l'Intérieur, sont des fonctionnaires d'Etat exerçant une activité dans un cadre régional, soumis aux règles générales de la fonction publique et au statut spécial de leur corps.

En principe, il n'y a qu'un seul Intendant des Affaires Economiques par région. Mais des emplois d'Intendant adjoint peuvent être créés. Fixé initialement à six par le décret du 15 mai 1941, le nombre des postes d'Intendants des Affaires Economiques a été relevé par plusieurs décrets ultérieurs, à mesure qu'étaient créées de nouvelles Préfectures régionales et porté par le décret du 6 septembre 1941 à 20 unités.

2° Avantages de carrière.

N'étant pas des fonctionnaires de l'administration préfectorale, les Intendants des Affaires Economiques ne bénéficient pas des avantages accordés aux Intendants de Police. L'obligation faite aux départements d'assurer le logement des fonctionnaires préfectoraux ainsi que celle du transport en automobile des Préfets régionaux, Préfets délégués et Intendants de Police n'a pas été étendu aux Intendants des Affaires Economiques. Ceux-ci sont donc soumis au régime normal des fonctionnaires au point de vue des traitements, indemnités et divers avantages de carrière, mais ils bénéficient d'un traitement élevé qui les

classe dans la hiérarchie parmi les très hauts fonctionnaires. Le traitement des Intendants des Affaires Economiques est fixé ainsi qu'il suit (ar. 3, décret du 15 mai 1941) :

Intendants de première classe	110.000 fr.
Intendants de deuxième classe	100.000 »
Intendants de troisième classe	90.000 »

3° Chargés de mission temporaires.

Pour aider les Intendants des Affaires Economiques dans leur tâche, un décret du 12 juillet 1941 a prévu le recrutement de chargés de mission temporaires dans la limite des crédits ouverts à cet effet au budget de l'Etat et à concurrence de trente unités. Ce nombre a été porté à quarante-six par un décret du 6 novembre 1941.

Le recrutement de ces chargés de mission s'effectue comme celui des Intendants des Affaires Economiques, soit parmi les fonctionnaires de l'Etat, soit parmi les personnes étrangères à l'administration, en raison de leurs connaissances spéciales ou de leurs compétences en matières économiques. Leur statut diffère selon qu'ils appartiennent ou non à la fonction publique.

Les fonctionnaires nommés chargés de mission temporaires sont placés dans la position de service détaché dans les cadres de leur administration d'origine. Les règles du détachement qui ont été rappelées plus haut à propos des fonctionnaires nommés Intendants des Affaires Economiques sont applicables à ceux nommés chargés de mission. L'article 3 du décret du 12 juillet 1941 précise que les fonctionnaires chargés de mission temporaires auprès des Intendants des Affaires Economiques « reçoivent une « rémunération égale au traitement, indemnités et avantages accessoires de toute nature afférents à leur grade « et tels qu'ils seraient calculés si les agents avaient continué d'exercer leurs fonctions dans leur administration « d'origine à la seule exclusion des indemnités ayant le « caractère de remboursement de frais ». A ce traitement

peut venir s'ajouter une indemnité pour frais de service fixée par le Directeur de l'Economie générale au Secrétariat d'Etat à l'Economie Nationale et aux Finances sur la proposition de l'Intendant régional intéressé égale au maximum à 20 % de la rémunération globale.

L'extension des attributions de l'Etat, en amenant la création de services nouveaux, a posé un problème de recrutement. Pour assurer le fonctionnement de ces services, les Pouvoirs Publics ont été obligés de recruter un nombre de plus en plus élevé d'agents. Ceux-ci, dans certains cas, ont été nommés selon les règles habituelles de la fonction publique; mais le plus généralement il a été fait appel à des modes nouveaux de recrutement, en particulier le procédé du contrat. On sait pourtant que le critère essentiel de la fonction publique était celui de l'absence de contrat. Si à l'origine, en doctrine, des discussions s'étaient élevées au sujet de la nature du lien de fonction publique (les vieux auteurs Dareste, Laferrière notamment ont vu dans la fonction publique une situation contractuelle), les auteurs modernes tiennent la fonction publique pour un statut légal créé par un acte unilatéral d'autorité exclusif de toute idée de contrat. En effet, le fonctionnaire au moment de son entrée dans la fonction publique, ne peut pas discuter les conditions dans lesquelles il va travailler et sera rémunéré, il n'est pas choisi librement comme un commettant choisit ses préposés, mais selon des règles légales et réglementaires rigides que l'autorité administrative doit respecter. Une fois engagé, le fonctionnaire peut voir sa situation modifiée à tout moment par la volonté unilatérale de l'administration : il n'a aucun droit acquis au maintien des avantages sur lesquels il pensait pouvoir compter au moment de son entrée en service. La situation du fonctionnaire apparaît donc bien comme non contractuelle mais légale et objective. Si le Conseil d'Etat, dans ses arrêts, emploie fréquemment le mot : contrat de fonction publique, ou encore : contrat de droit public, il s'agit d'un contrat spécial *sui generis* et les conséquences que la jurisprudence de la haute juridiction administrative tire

de ce terme sont non pas celles qui découleraient de l'application des règles contractuelles, mais bien celles du statut légal et réglementaire; ainsi l'entrée au service public est bien essentiellement, malgré les mots : contrat de fonction publique ou de droit public, employés dans certains arrêts du Conseil d'Etat, un acte unilatéral (1).

Le développement des activités de l'Etat avait donc conduit dans ces dernières années, et surtout depuis les hostilités, à créer à côté des fonctionnaires une catégorie nouvelle, celle des agents contractuels, considérés par leur administration comme de véritables fonctionnaires. En élaborant par les lois du 14 septembre 1941 un statut légal de la fonction publique, le législateur a tenu à préciser la notion de fonctionnaire en distinguant le fonctionnaire de l'agent recruté dans les conditions du droit commun. L'article 1^{er} de la loi du 14 septembre 1941 relatif à l'organisation des cadres des services publics établit nettement cette distinction : les emplois qui répondent aux besoins auxquels l'administration doit faire face « sont occupés « suivant les distinctions établies par les règlements pro-
« pres à chaque administration, soit par des fonction-
« naires, soit par des employés recrutés dans les condi-
« tions du droit commun — tous les emplois qui ne ré-
« pondent pas à l'objet propre du service public et tous
« ceux qui, par leur nature, sont analogues aux emplois
« privés sont occupés par des employés — les autres em-
« plois sont occupés par des fonctionnaires ». Mais malgré la netteté de cette distinction entre les fonctionnaires et les employés, le législateur, s'inspirant de la jurisprudence du Conseil d'Etat et consacrant dans une certaine mesure la pratique établie dans les administrations, reprend dans cette loi du 14 septembre 1941 le terme : contrat de droit public, tout en limitant son usage. Le projet de loi relatif à l'organisation des cadres des services publics soumis au Conseil d'Etat disposait dans l'article 2 que : « les services visés à l'article 1^{er} (c'est-à-dire ceux

1. Waline, op. cité, p. 354.

« qui répondent aux besoins permanents auxquels l'administration doit faire face) ne peuvent être assurés qu'à titre exceptionnel par des agents recrutés au moyen d'un engagement contractuel de droit public — tout engagement de cette nature devra, quelles qu'en soient les stipulations, faire l'objet d'un arrêté du Secrétaire d'Etat intéressé, publié au « Journal Officiel ». Le traitement sera fixé par décret contresigné par le Secrétaire d'Etat intéressé et le Secrétaire d'Etat aux Finances. » Cet article 2 du projet, après modification, est devenu dans la loi l'article 5, ainsi rédigé : « Dans les cas exceptionnels où l'administration est amenée à assurer un service public au moyen d'un engagement contractuel de droit public, les conditions générales du contrat, et notamment le traitement, sont fixées par arrêtés concertés du Secrétaire d'Etat intéressé et du Secrétaire d'Etat aux Finances. Le contrat est publié au « Journal Officiel ».

Ainsi, par exception, le service public peut être assuré par un engagement contractuel de droit public. C'est en effet ce que consacre par voie de conséquences l'autre loi du 14 septembre 1941 sur le statut général des fonctionnaires en reconnaissant dans son article 2, 4°, la qualité de fonctionnaire à « celui qui, dans les cas exceptionnels où l'administration est amenée à assurer un service non industriel ni commercial par le moyen d'un engagement contractuel de droit public, est lié par un tel contrat à la personne publique dont il dépend ».

C'est à ce procédé que recourt l'Etat pour la nomination des chargés de mission temporaires recrutés parmi les personnes étrangères à l'Administration. Antérieur à la loi des cadres, mais procédant des mêmes principes, le décret du 12 juillet 1941 fixant le statut des chargés de mission temporaires, a fixé leurs traitements et déterminé les règles suivant lesquelles il peut être mis fin au contrat. L'allocation mensuelle maximum susceptible d'être attribuée aux chargés de mission est fixée à 4.000 fr. Cette rémunération est exclusive de toute indemnité ou allocation ac-

cessoire, de quelque nature que ce soit — y compris l'indemnité spéciale temporaire et l'indemnité de résidence — autre que les allocations familiales. Toutefois, des indemnités pour frais de mission peuvent être alloués aux chargés de mission pour leurs déplacements à l'occasion du service. En outre, un décret du 6 novembre 1941 modifiant le décret du 12 juillet 1941 permet d'allouer à six chargés de mission temporaires, sur avis conforme du Directeur de l'Economie générale, une indemnité supplémentaire pour frais de représentation dans la limite d'un maximum de 2.000 francs par mois, la rémunération mensuelle globale des chargés de mission, quelle que soit leur origine, ne pouvant, compte tenu de cette indemnité, être supérieure à 6.000 fr.

Le contrat conclu par l'Intendant régional peut être résilié sans condition ni préavis pendant les trois premiers mois de sa validité, mais, passé ce délai, chacune des parties peut le résilier moyennant un préavis de trois mois.

SECTION IV.

Chefs des services civils régionaux

Assisté de l'Intendant des Affaires Economiques, le Préfet Régional est aidé dans sa mission économique par les divers chefs de service existant auprès de lui.

Il existe dans les départements deux sortes de services: les services des Préfectures dont les agents, personnels d'Etat depuis la loi du 2 novembre 1940, sont subordonnés directement aux Préfets et les services spéciaux d'Etat qui sont les services extérieurs des différents ministères, constitués par du personnel d'Etat non inclus dans les bureaux des Préfectures et placés sous l'autorité directe d'un chef de service spécial. Tous les fonctionnaires dirigeant un service civil de cette nature organisé dans le département ou la région, à l'exception des magistrats de l'ordre judiciaire, sont placés sous l'autorité personnelle du Préfet

(art. 1^{er}, l. du 23 déc. 1940 sur les pouvoirs des Préfets). Les principaux services spéciaux de l'Etat ainsi organisés sont : la Trésorerie Générale, la direction départementale de chaque régie financière, les Ponts et Chaussées, les Mines, les P.T.T., l'Inspection Académique, les services d'Assistance Publique, les Services Agricoles, les Services du Ravitaillement, l'Inspection du Travail, le Génie Rural. De même que le Préfet du chef-lieu a la qualité de Préfet Régional, de même les chefs de ces services départementaux deviennent eux-mêmes, au siège des Préfets régionaux, des chefs de services régionaux. Il en est ainsi d'après la loi instituant les Préfets régionaux, du Directeur du Ravitaillement, du Chef du Service des Prix, du Directeur des Services Agricoles, de l'Inspecteur du Travail (art. 4, l. du 19 avr. 1941) : « Les Directeurs et Chefs de services « départementaux dépendant des Secrétaires d'Etat à « l'Agriculture, au Travail et au Ravitaillement des Chefs « de services du Contrôle des Prix résidant auprès du « Préfet Régional exercent les fonctions de Directeurs « régionaux sous l'autorité directe du Préfet Régional ».

Le statut de chacun de ces Chefs de services est déterminé par les lois ou règlements propres à chaque administration. L'examen détaillé de ces divers statuts dépasserait donc le cadre de cette étude consacrée au Préfet Régional. Il suffit de rappeler seulement les dispositions particulières nées de la création des Préfets régionaux.

Ainsi, en vertu de l'article 3 de la loi du 25 août 1941 relative aux attributions des Préfets régionaux en matières économiques, les Secrétaires d'Etat intéressés (c'est-à-dire les Secrétaires d'Etat économiques) doivent prendre dans un délai d'un mois toutes dispositions nécessaires pour nommer les Chefs de Services régionaux et modifier le cas échéant les limites des circonscriptions dans lesquelles ces Chefs de services exerçaient leurs attributions. Dans cet esprit, une loi du 31 octobre 1941 a réorganisé l'Inspection du Travail et de la Main-d'Œuvre, en adaptant, notamment, les circonscriptions de l'Inspection du Travail à la

nouvelle division en régions, à raison d'un Inspecteur Divisionnaire par Préfecture régionale (1).

Un décret du 16 octobre 1941 a réglé le mode de désignation des Chefs de services régionaux agricoles. Les fonctions de Chef de service régional agricole sont exercées auprès de chaque Préfet Régional et respectivement pour les domaines de leur compétence, par le Directeur des Services Agricoles, par l'Ingénieur en Chef du Génie Rural et par le Conservateur ou l'Inspecteur des Forêts résidant en principe et sauf dérogations au chef-lieu de la région.

D'autre part, une loi du 3 février 1942 a créé des Directions régionales de la production agricole. Cette loi a été prise en application de la loi du 21 décembre 1941 portant création d'un Commissariat général aux ressources agricoles qui a prescrit que les impositions agricoles indispensables au ravitaillement de la nation seraient réparties entre les régions par le Commissaire Général aux ressources, puis entre les départements, les communes et les producteurs par les Préfets régionaux, avec le concours des directions des Services Agricoles réorganisées en collaboration avec les organisations professionnelles agricoles. « Débarrassés du souci des charges qui incombent normalement aux directeurs départementaux des Services Agricoles, les directeurs régionaux de la production agricole pourront consacrer toute leur activité à l'étude des questions qui intéressent, d'une part, l'organisation et l'orientation de la production agricole et, d'autre part, la préparation de la mobilisation des ressources... » (2).

Les Directeurs régionaux de la production agricole sont assistés, en principe, de deux professeurs d'agriculture, d'un rédacteur et d'un commis. Dans les régions où les nécessités du service l'imposeront, le Directeur régional pourra, en outre, disposer d'un directeur régional adjoint de la production agricole. A cet effet, la loi du 3 février

1. Voir également la loi du 30 septembre 1941 réorganisant les arrondissements de l'Inspection générale des Ponts et Chaussées.

2. Exposé des motifs de la loi du 3 fév. 1942. *J. O.*, 6 fév. 1942, p. 535.

1942 crée pour assurer le fonctionnement des services régionaux de la production agricole : 19 emplois de directeur régional de la production agricole; 5 emplois de directeurs adjoints de la production agricole; 38 emplois de professeurs d'agriculture; 19 emplois de rédacteurs des directions départementales des services agricoles; 19 emplois de commis d'ordre et de comptabilité des directions départementales des Services Agricoles.

Les Directeurs régionaux et les Directeurs adjoints de la production agricole sont nommés par arrêté du Ministre Secrétaire d'Etat à l'Agriculture. Ils sont choisis respectivement parmi les Directeurs des Services Agricoles et les Directeurs adjoints des Services agricoles et professeurs d'agriculture figurant sur une liste d'aptitude établie par le Conseil de l'Inspection générale de l'agriculture.

Pour conférer à ces chefs de service l'autorité désirable en pareille matière, leur traitement est celui d'un Directeur des Services Agricoles hors classe (60.000 fr.).

A titre transitoire et en attendant que le recrutement des professeurs d'agriculture soit suffisant, le fonctionnement des directions régionales de la production agricole pourra être assuré, soit avec le concours des contrôleurs des lois sociales, soit avec les chargés de fonction et les chefs de section prévus par la loi du 14 novembre 1940 et le décret du 16 décembre 1939.

En vertu de l'article 54 de la loi de finances du 31 décembre 1941, depuis le 1^{er} janvier 1942 le service du contrôle des prix a pris le titre de Service général de contrôle économique. Quatre décrets du 24 février 1942 ont organisé les cadres de ce service, qui apparaît désormais comme une véritable région financière. L'un d'eux est relatif à l'organisation des cadres de l'administration régionale et départementale. Il place le Service général de contrôle économique dans chaque région sous l'autorité d'un directeur régional et dans chaque département sous les ordres d'un directeur départemental. Le décret précise le statut de fonctionnaires de ce service, qui comprend un cadre supérieur de direction et d'inspection : 17 directeurs régio-

naux, 72 directeurs départementaux, 36 inspecteurs principaux régionaux, 25 sous-directeurs, 160 inspecteurs principaux, 270 inspecteurs et inspecteurs adjoints; un cadre principal : 687 contrôleurs principaux, 1.274 contrôleurs, 150 contrôleurs stagiaires; et un cadre secondaire composé de 670 commis principaux et 170 commis. Deux concours de forces différentes assurent le recrutement des inspecteurs adjoints et des contrôleurs stagiaires. Quant aux commis, ils sont nommés par le Chef du service général du Contrôle économique parmi les candidats âgés de plus de 18 ans et remplissant les conditions requises pour l'accès aux fonctions publiques. A l'exemple des autres régies financières, un second décret du 24 février 1942 organise l'administration centrale dont les agents sont recrutés parmi ceux du service régional et départemental et qui est placé sous la direction du chef du service général assisté d'un conseil d'administration composé de trois administrateurs (plus l'administrateur chef du service de la Seine).

Les directeurs régionaux sont nommés par arrêté du Ministre Secrétaire d'Etat à l'Economie Nationale et aux Finances sur la proposition du chef du service général de contrôle économique et sur le rapport du directeur du personnel, du matériel et du contentieux. Les inspecteurs principaux régionaux sont nommés dans les mêmes formes par arrêté du Secrétaire Général pour les questions économiques.

Enfin la loi du 31 octobre 1940 institue une indemnité de direction au profit des fonctionnaires des services extérieurs des diverses administrations de l'Etat qui occupent un emploi « comportant la responsabilité directe personnelle et exclusive d'un service régional ». Le taux de cette indemnité de direction est ainsi fixé :

	A	B	C
Chefs de services régionaux.	12.000	15.000	18.000 fr.

Le classement des intéressés dans les catégories A, B, C, est personnel et indépendant de la classe ou catégorie territoriale du poste occupé par eux.

Ainsi, dans l'exercice de ses pouvoirs économiques, le Préfet Régional est assisté de l'Intendant des Affaires Economiques et des divers chefs de services économiques régionaux : Directeur régional de la Production agricole, Directeur des Services Agricoles, Ingénieur en chef du Génie Rural, Conservateur des Forêts, Inspecteur divisionnaire du Travail, Directeur régional du Ravitaillement, Directeur régional du service général de contrôle économique, Inspecteur général des Ponts et Chaussées chargé d'une circonscription régionale.

SECTION V.

Le Conseil régional

Les auxiliaires du Préfet Régional étant uniquement des fonctionnaires, l'idée s'est fait jour de constituer dans le cadre régional des assemblées représentatives qui seront pour le Préfet Régional ce qu'est le Conseil national pour le Chef de l'Etat ou la Commission administrative départementale pour le Préfet.

En ce sens, dans un discours radiodiffusé, le 1^{er} janvier 1942, le Chef de l'Etat avait annoncé la création auprès du Préfet Régional d'un Conseil régional. De même que l'institution des Préfets régionaux a été dans l'esprit du Gouvernement une mesure de transition destinée à préparer la nomination future des Gouverneurs de province, de même la création des Conseils régionaux dans chaque région devait servir d'expérience préalable à la future organisation des Assemblées provinciales. Mais aucune loi n'ayant encore institué le Conseil régional, il n'est, à l'heure où ces lignes sont écrites, qu'un projet et il ne semble pas, à notre connaissance, qu'il ait déjà fonctionné, même à titre officieux, dans certaines régions.

Cependant, la création projetée de cet organisme pose pratiquement deux problèmes :

Le premier problème concerne sa composition; c'est peut-être le plus délicat. On ne peut, en effet, limiter la

composition du Conseil régional aux seuls fonctionnaires, sous peine de ne faire jouer à cette Assemblée qu'un rôle très effacé et même inutile. Le Conseil régional doit donc comprendre des personnalités étrangères à l'administration, de façon que, sa composition reflétant la structure des diverses classes sociales, il puisse jouer auprès du Préfet Régional un rôle politique en se faisant l'interprète de la population de la région. Il semble qu'à côté des membres de droit (Préfets des départements compris dans la région, Conseillers nationaux résidant dans la région et hauts fonctionnaires auxiliaires du Préfet Régional), le Conseil régional pourrait comprendre, d'une part, des membres des Commissions administratives départementales, proposés au Préfet Régional par le Préfet du département et des membres représentatifs de toutes les activités économiques et sociales de la région présentés au choix du Ministre de l'Intérieur par le Préfet Régional.

L'autre problème soulevé par la constitution d'un Conseil régional est celui de son rôle. Dans l'état actuel des textes créant et organisant la région, le rôle du Conseil régional ne pourrait être comparé à celui des Commissions administratives départementales. Il existe, en effet, une différence juridique fondamentale entre la région et le département : ce dernier est une personne morale, une collectivité publique; la région n'est qu'une division territoriale sans personnalité morale. En particulier l'attribution principale de la Commission administrative départementale est de donner son avis au Préfet sur le budget et les comptes du département ainsi que sur le fonctionnement des services départementaux. Il ne peut y avoir de budget régional puisque la région n'est pas une collectivité publique, ni de services régionaux, mais seulement des services d'Etat fonctionnant dans un cadre nouveau, le cadre régional. Dans ces conditions, tant que la région ne sera qu'une circonscription administrative non pourvue de la personnalité civile et de l'autonomie financière, les attributions du Conseil régional seront nécessairement restreintes. Ce Conseil pourrait être aux côtés du Préfet

régional, une sorte de Conseil privé à l'exemple des Conseils privés coloniaux placés auprès des Gouverneurs avec cette différence, toutefois, que les Colonies sont des personnes administratives.

Le rôle du Conseil régional serait donc essentiellement de donner son avis au Préfet Régional sur les questions que celui-ci croirait utile de le saisir dans le domaine propre au Préfet Régional, essentiellement les questions économiques : la production agricole et industrielle, le ravitaillement, les transports, l'équipement national, le travail. Par ailleurs, dans la mesure où sa composition refléterait la structure des diverses classes sociales, il pourrait être appelé à jouer auprès du Préfet Régional un rôle politique en se faisant l'interprète de la population de la région.

TROISIÈME PARTIE

LE ROLE DU PRÉFET RÉGIONAL

Très dépendant du Pouvoir Central, le Préfet Régional est, par contre, très puissant dans sa région. Son rôle revêt une importance très grande, puisqu'il est à la fois un Préfet investi de pouvoirs spéciaux qu'il exerce sur plusieurs départements constituant la Région et le Préfet du département, dont le chef-lieu est choisi comme chef-lieu de la région. Il est impossible, actuellement, de dissocier cette double activité du Préfet Régional. Au début de l'institution des Préfectures régionales, le Préfet Régional reste naturellement avant tout le Préfet d'un département. Certes, l'institution du Préfet délégué doit lui permettre de se décharger le plus possible de l'administration de son département pour se consacrer de plus en plus à celle de la Région. Mais, à l'heure actuelle, les attributions du Préfet délégué manquent encore de précision et varient en importance suivant les départements. Néanmoins, le sens de l'évolution est de séparer l'administration du département de celle de la région. A son achèvement, lorsque les régions ou les provinces seront constituées, cette séparation devra être complète et le représentant de l'Etat à la tête de la Région ou de la province avec le titre de Gouverneur pourra et devra se consacrer exclusivement au gouvernement de la province, c'est-à-dire à la coordination des administrations départementales de son ressort et à la liaison avec le Pouvoir Central.

D'après la loi du 19 avril 1941, le Préfet Régional a essentiellement des pouvoirs spéciaux dans deux ordres de matières : la police et les affaires économiques. Une loi du 11 août 1941 lui a donné des pouvoirs spéciaux sur les fonctionnaires. D'autre part, à côté des pouvoirs spéciaux conférés au titre de Préfet Régional, il exerce pour le département dont le chef-lieu donne son titre à la région, tous les pouvoirs d'un Préfet départemental. Enfin, pour chacune de ses attributions, les pouvoirs du Préfet Régional, s'ils sont plus ou moins étendus, se manifestent toujours sous la même forme.

Dès lors, il convient, après avoir retracé dans un chapitre I^{er} l'étendue des attributions du Préfet Régional, d'étudier successivement, dans un chapitre II ses pouvoirs et ses attributions en matière de police, dans un chapitre III ses pouvoirs et attributions en matière économique, dans un chapitre IV, ses pouvoirs et attributions à l'égard des fonctionnaires, et dans un chapitre V, la forme de son action.

CHAPITRE PREMIER

ÉTENDUE DES ATTRIBUTIONS DU PRÉFET RÉGIONAL

Etant à la fois Préfet Régional et Préfet d'un département, le Préfet Régional a une importance considérable dans l'organisation administrative de la France, puisqu'il a des attributions aussi bien dans l'administration de l'Etat que dans celle du département et dans celle de la commune. En sa qualité de Préfet Régional, il n'intervient que dans l'administration de l'Etat, mais comme actuellement il est difficile de séparer de cette qualité celle de Préfet départemental une vue d'ensemble des attributions du Préfet Régional serait incomplète si l'on ne rappelait pas brièvement les attributions qu'il exerce au titre de Préfet départemental.

SECTION I.

Administration de l'Etat

L'historique retracé plus haut a montré la nécessité pour l'Etat d'avoir en province un agent qui le représente. Cet agent, c'est le Préfet et ce rôle du Préfet déjà indiqué par l'article 1^{er} du décret-loi du 5 novembre 1926 a été mis en lumière avec force par la loi du 23 décembre 1940 sur les pouvoirs des Préfets : « Le Préfet est dans le département le seul représentant du Chef de l'Etat, Président du Conseil des Ministres, devant qui il est responsable. Il y surveille l'exécution des lois et est chargé de l'application des décisions du Gouvernement. Il est

« le représentant de toutes les administrations publiques
« civiles de l'Etat. Tous les fonctionnaires qui sont placés
« à la tête d'un service technique civil de l'Etat organisé
« dans le département ou la région, à l'exception des Ma-
« gistrats de l'ordre judiciaire, sont placés sous son auto-
« rité personnelle. Les chefs de service sont tenus de lui
« fournir tous renseignements utiles à l'accomplissement
« de sa mission. »

Il résulte deux choses de cet article : tout d'abord le Préfet surveille l'exécution des lois et les décisions du Gouvernement, il agit alors vraiment comme agent de l'Etat sans avoir de pouvoir de décision propre. D'autre part, les chefs de services régionaux ou départementaux lui sont subordonnés et l'on a vu que la loi du 19 avril 1941, dans son article 4, rappelait cette subordination au Préfet Régional des chefs des services civils régionaux.

Le Préfet départemental a donc, au titre de l'administration de l'Etat, une double qualité : agent de l'Etat exécuter des décisions gouvernementales sans pouvoirs propres; représentant de l'Etat dans le département doté de pouvoirs propres. Le Préfet Régional exerce son autorité dans le cadre régional également avec cette double qualité.

§ 1. — LE PRÉFET RÉGIONAL AGENT DU POUVOIR CENTRAL.

Le Préfet Régional est le subordonné du Pouvoir Central représenté par les Ministres dont il transmet et exécute les décisions. Il est l'informateur politique du Gouvernement, tant en ce qui concerne son département, pour lequel il agit comme tout Préfet départemental, qu'au titre de la région. Il doit renseigner périodiquement, par des rapports écrits ou des communications de vive voix, le Gouvernement sur la situation de la population, sur son état d'esprit et sur l'évolution de l'opinion sur la situation économique générale des départements de la région. Il doit se tenir en contact avec les principaux éléments de population de la région par des visites fréquentes faites dans les principales villes et les grands centres de la ré-

gion, de même que le Préfet départemental visite les chefs-lieux de cantons du département et le Sous-Préfet toutes les communes de l'arrondissement.

§ 2. — LE PRÉFET RÉGIONAL REPRÉSENTANT DU GOUVERNEMENT.

Sous le contrôle du Pouvoir Central, le Préfet Régional exerce une action personnelle dans un nombre étendu de domaines, en vertu de ses pouvoirs propres. Le mouvement de déconcentration commencé avec le décret du 25 mars 1852 a augmenté successivement ses pouvoirs sur le plan départemental, tandis que les lois de 1941 lui conféraient des pouvoirs spéciaux sur le plan régional.

1° Sur le plan départemental, tout en maintenant ses pouvoirs anciens, la tendance législative générale de déconcentration a été de développer ceux qu'il possède et à ouvrir à son action des domaines nouveaux.

a) Les pouvoirs anciens. — Ces pouvoirs sont nombreux et importants. Il a des pouvoirs de police générale, de police électorale et certaines attributions juridictionnelles propres (arrêté de conflit, exercice de l'action publique dans le contentieux administratif de la répression). Il a un pouvoir étendu de nomination de fonctionnaires d'Etat et de direction de certains services d'intérêt général. Enfin, il représente l'Etat, personne morale.

b) Les pouvoirs renforcés. — Des textes récents ont renforcé les pouvoirs du Préfet dans deux domaines, la voirie par la création d'une catégorie unique de chemins départementaux qui englobent les routes départementales, les chemins vicinaux de grande communication et les chemins d'intérêt commun incorporés au domaine public du département et dont il assure l'administration (déc. l. du 14 juin 1938, art. 21); la police (1).

c) Les pouvoirs nouveaux. — Ces pouvoirs tiennent,

1. Voir *infra*, chap. 2.

soit à la départementalisation de certains services antérieurement municipaux (Service d'Hygiène et dans une certaine mesure Service d'assistance), soit à la création de services nouveaux dus aux interventions économiques de l'Etat (tarification des produits, fonctionnement de l'office des céréales, police économique (1)).

A ces pouvoirs, qui appartiennent au Préfet Régional parce qu'il est en même temps le Préfet d'un département de la région, viennent s'ajouter ses pouvoirs propres de Préfet Régional.

2° Sur le plan régional. — a) Il dispose de pouvoirs spéciaux sur les fonctionnaires et agents de l'Etat, qu'il peut suspendre pour des motifs d'ordre public sous réserve de rendre immédiatement compte de sa décision au Vice-Président du Conseil et au Secrétaire d'Etat intéressé. Il peut proposer à ce Ministre l'application au fonctionnaire ou agent en cause, des dispositions de la loi du 17 juillet 1940 prorogée par la loi du 29 mars 1941. Il dispose des mêmes pouvoirs à l'égard des agents des départements, communes et établissements publics qu'il peut suspendre. Il doit, dans ce cas, en informer immédiatement les Préfets intéressés et rendre compte au Secrétaire d'Etat à l'Intérieur auquel il peut proposer l'application à l'agent en cause des dispositions de la loi du 30 août 1940 prorogée par celle du 9 avril 1941 (loi du 11 août 1941 sur les pouvoirs du Préfet Régional).

Il faut noter qu'à titre exceptionnel ces pouvoirs de suspension à l'égard des fonctionnaires attribués au Préfet Régional par la loi du 11 août 1941 ont été conférés au Préfet des Alpes-Maritimes par la loi du 29 novembre 1941; ainsi ce Préfet se trouve investi d'une partie des pouvoirs spéciaux des Préfets régionaux : pouvoirs sur les fonctionnaires et pouvoirs spéciaux de police.

b) Il groupe toutes les attributions réglementaires qui appartenaient jusqu'ici au Préfet départemental, relatives

1. Voir *infra*, chap. 3.

à la production, la répartition et la distribution des produits alimentaires et denrées, ainsi qu'à la fixation de leur prix, sans préjudice de son droit de déléguer ses pouvoirs en tout ou en partie aux Préfets de sa région (loi du 19 avril 1941, art. 2 (1)). Ces pouvoirs se rattachent à son action dans le domaine économique.

c) En effet, des pouvoirs spéciaux en matière économique lui ont été confiés par l'article 1^{er} de la loi du 19 avril 1941 instituant les Préfets régionaux. Ces pouvoirs ont été précisés par la loi du 25 août 1941. Son autorité s'exerce dans chaque région sur la production agricole, la production industrielle, le ravitaillement, le travail, les transports et l'équipement national (loi du 25 août 1941, art. 1^{er}). Les attributions d'exécution du Préfet Régional en ce domaine économique sont fixées par des décrets pris sur la proposition du Vice-Président du Conseil, et le Préfet Régional détermine ensuite, par arrêté, la répartition des attributions respectives des Préfectures départementales et de la Préfecture régionale (art. 2, loi précitée). Son action s'exerce sur les chefs de service régionaux auxquels il peut déléguer tout ou partie de ses attributions en matière économique (art. 4, loi précitée) (2).

d) Enfin le Préfet Régional a des pouvoirs spéciaux de police (loi du 19 avril 1941, art. 1^{er}). Une délégation de pouvoirs peut être faite pour un ou plusieurs départements compris dans la région à l'un des Préfets de ces départements, mais elle résulte d'un arrêté du Ministre Secrétaire d'Etat à l'Intérieur (loi du 20 mai 1941 complétant l'art. 1^{er} de la loi du 19 avril 1941). Le Préfet Régional dirige et coordonne dans les départements placés sous son autorité l'action de tous les services de police. C'est à lui qu'incombe la responsabilité du maintien de l'ordre dans la région. Pour maintenir l'ordre il lui appartient de prendre toutes les mesures nécessaires pour pré-

1. Voir *infra*, chap. 3.

2. Voir *infra*, chap. 3.

venir et réprimer les atteintes à la sécurité publique (décret du 13 mai 1941, art. 1^{er}) (1).

Tels sont dans leur ensemble les pouvoirs spéciaux du Préfet Régional. Le domaine de son action est donc très étendu puisqu'il vise les fonctionnaires et deux services essentiels à la vie du pays : la police, les affaires économiques. Aussi la loi du 19 avril 1941 dispose-t-elle que les Préfets régionaux peuvent déléguer tout ou partie de leurs pouvoirs spéciaux aux Préfets de leur région. C'est l'ensemble de ces pouvoirs spéciaux qui seront étudiés en détail dans les chapitres suivants de cette étude, consacrée au Préfet Régional, mais le tableau des attributions générales de ce dernier serait incomplet si l'on n'y ajoutait celles qu'il exerce au titre de Préfet départemental dans l'administration d'un département et dans celle des communes de ce département.

SECTION II.

Administration d'un département et des communes de ce département

Le Préfet Régional demeure, au moins tant que la réforme administrative ne sera pas achevée, Préfet du département dont le chef-lieu donne son titre à la région. Nous avons déjà indiqué à la section précédente quels pouvoirs il exerçait à ce titre en tant que représentant de l'Etat. Il s'agit ici de rappeler brièvement quelles sont ses attributions dans l'administration du département chef-lieu et dans celles des communes de ce département. Il convient de souligner que le Préfet Régional n'agit dans le cadre régional que comme représentant de l'Etat et en aucun cas comme représentant de la région. En effet, à la différence du département, la région n'est pas dotée de la personnalité morale; elle n'est pas une personne morale et publique. A l'exemple de l'arrondissement, elle se pré-

1. Voir *infra*, chap. 2.

sente uniquement comme une circonscription territoriale. Au contraire, le département étant une collectivité publique dotée de la personnalité morale, le Préfet Régional, en tant que Préfet du département chef-lieu, comme les autres Préfets départementaux de la région, est l'agent exécutif de ce département.

§ 1. — LE PRÉFET RÉGIONAL DEMEURE L'AGENT EXÉCUTIF DE L'UN DES DÉPARTEMENTS COMPRIS DANS LA RÉGION.

Comme chef de l'administration propre du département chef-lieu, le Préfet Régional dirige tous les services départementaux, il représente ce département en justice. Il passe les contrats et accepte certaines libéralités. Il est le seul ordonnateur de toutes les dépenses payables sur le budget du département.

Avant la suspension par la loi du 12 octobre 1940 des sessions du Conseil Général et de la Commission départementale, il était chargé de l'instruction préalable des décisions et délibérations de ces deux assemblées ainsi que de l'exécution de leurs décisions.

Actuellement il exerce tous les pouvoirs anciennement dévolus au Conseil Général et à la Commission départementale, dont les sessions sont suspendues. En vertu de la loi du 12 octobre 1940, il est assisté par une Commission administrative de sept à neuf membres nommés par le Ministre Secrétaire d'Etat à l'Intérieur qu'il préside et qui lui donne son avis sur les questions dont il l'a saisie et qu'il doit obligatoirement consulter sur les budgets et les comptes des départements, sur les emprunts et les impositions départementales et sur toutes les matières pour lesquelles les Conseils généraux statuaient définitivement.

Ainsi le Préfet Régional, en tant qu'administrateur de l'un des départements de la Région, a compétence pour :

- 1° Préparer et établir le budget et les comptes de ce département;
- 2° Etablir les impôts départementaux sous réserve de l'approbation par décret;

3° Contracter les emprunts départementaux amortissables en moins de 30 ans et dont le service ne nécessite pas la création d'une imposition spéciale, demander l'autorisation de contracter les emprunts départementaux amortissables en moins de 30 ans et dont le service nécessite la création d'une imposition spéciale (autorisation par arrêté interministériel) et les emprunts amortissables en plus de 30 ans (autorisation par décret en Conseil d'Etat);

4° Procéder à l'organisation générale des services départementaux, tels que les services de l'hygiène, de l'assistance, de la voirie et des transports;

5° Statuer en matière de travaux publics départementaux;

6° Enfin gérer le domaine privé du département et exercer les droits qui s'attachent à cette gestion.

A côté de ce rôle d'administrateur de l'un des départements de la région, le Préfet Régional intervient dans l'administration des communes de ce département.

§ 2. — LE PRÉFET RÉGIONAL DEMEURE LE TUTEUR

DES COMMUNES DU DÉPARTEMENT CHEF-LIEU DE RÉGION.

En sa qualité de représentant de l'Etat dans le cadre départemental, le Préfet Régional est le tuteur normal des communes du département qu'il administre au même titre que les autres Préfets de la région pour les communes comprises dans leur propre département. Ces pouvoirs s'exercent tant sur les Maires que sur les Conseillers Municipaux.

Sur les Maires, l'action du Préfet a été augmentée depuis la loi du 16 novembre 1940 puisque non seulement il peut, comme par le passé (loi du 5 avril 1884), annuler ou suspendre l'exécution des arrêtés municipaux en se substituant aux Maires dans les cas prévus par la loi, mais encore il nomme les Maires dans les communes de 2.001 à 10.000 habitants, propose au Ministre leur nomination dans les villes dont la population dépasse 10.000 habitants

et dispose de pouvoirs disciplinaires plus étendus sur leur personne.

De même la tutelle du Préfet sur le Conseil Municipal a été accrue, tant en ce qui concerne le mode de désignation des Conseillers qu'il nomme dans les communes de 2.001 à 50.000 habitants, que le pouvoir disciplinaire qu'il exerce sur leur personne (loi du 16 novembre 1940, mod. par la loi du 28 juin 1941).

**§ 3. — LE PRÉFET RÉGIONAL DÉLÈGUE SES POUVOIRS
D'ADMINISTRATION DÉPARTEMENTALE ET COMMUNALE
AU PRÉFET DÉLÉGUÉ.**

Tant dans l'administration du département chef-lieu de région que dans celle des communes de ce département, le Préfet régional possède les mêmes pouvoirs qu'un Préfet départemental. Ces pouvoirs s'ajoutent à ceux qu'il exerce spécialement au titre de Préfet Régional. Aussi est-ce pour le décharger de cette administration départementale ou communale et pour lui permettre de se consacrer tout entier à l'administration régionale qu'ont été institués les Préfets délégués.

En vertu de l'arrêté du 28 février 1942. « le Préfet délégué administre le département du siège de la Région « par délégation du Préfet Régional et sous l'autorité « directe de celui-ci », le Préfet Régional reste donc en droit le Préfet du département du siège de la région. Il en garde le contrôle et la responsabilité; il possède tous les pouvoirs d'un Préfet départemental. Ce n'est que par délégation que le Préfet délégué peut exercer ses pouvoirs.

Le Préfet Régional détermine par arrêté l'étendue des attributions et des pouvoirs de tutelle conférés au Préfet délégué. Cet arrêté est soumis à l'approbation du Ministre, Secrétaire d'Etat à l'Intérieur (Arrêté du 28 février 1942, art. 2).

La situation du Préfet délégué apparaît en somme très voisine de celle du Secrétaire Général de Préfecture qui, lui aussi, peut recevoir par délégation du Préfet départe-

mental une partie plus ou moins importante de l'administration du département. Elle n'en diffère que par l'étendue de la délégation ,limitée pour le Secrétaire Général, elle est en principe totale pour le Préfet délégué.

Les attributions du Préfet Régional (ou du Préfet délégué par délégation) sur le plan départemental, n'entrent pas dans le cadre de cette étude sur le Préfet Régional. Mais il était nécessaire d'en dresser un tableau, même succinct, afin d'avoir une idée complète du double rôle joué par le Préfet régional. Dans les chapitres suivants, seul son rôle proprement régional va être étudié en détail.

CHAPITRE II

POUVOIRS ET ATTRIBUTIONS EN MATIÈRE DE POLICE

Le Préfet Régional a des pouvoirs spéciaux de police et exerce son autorité à ce titre sur les départements constituant la région. Avec les affaires économiques, la police est l'attribution principale conférée aux Préfets régionaux par la loi du 19 avril 1941. Ce transfert des attributions de police à l'échelon régional et ce renforcement des pouvoirs d'un Préfet nommé Préfet Régional ne sont que l'aboutissement d'une évolution en matière de police qui traduit à la fois la primauté de l'ordre public sur la liberté et le désir de réaliser une meilleure coordination de l'activité des services de police et de renforcer leurs moyens d'action. Le résultat de cette évolution se trouve dans la loi du 19 avril 1941, instituant les Préfets régionaux, et surtout dans celle du 23 avril 1941 portant organisation générale des services de police en France.

Le Préfet Régional étant responsable de la police pour sa région, il importe tout d'abord au début de ces développements, de définir la notion de police.

L'ordre, fin première de la police, est la condition essentielle de la vie d'un peuple. Chaque membre de la collectivité publique, que celle-ci soit considérée à son origine lorsqu'elle est réduite à la famille ou au clan, qu'elle soit examinée dans la complexité d'une nation contemporaine ou qu'elle soit étendue à une immense confédération pacifique des peuples, rêve de l'avenir, doit pouvoir exercer dans l'ordre et dans la paix son activité quotidienne sans

avoir à lutter pour la défense de sa vie et de ses biens. En assurant cette paix sociale, cet ordre à l'intérieur, la police est l'une des assises essentielles de la société, elle est nécessaire à toute vie sociale.

Le droit public français établit une distinction fondamentale entre la police administrative et la police judiciaire, la première préventive, la seconde répressive.

La police administrative a une mission préventive. Elle tend, par les règlements qu'elle édicte, par les mesures d'ordre qu'elle prescrit, à empêcher que des infractions à la loi soient commises. Elle est l'affaire du Chef de l'Etat, des Ministres, Préfets et Maires. La police judiciaire, au contraire, a une mission répressive. Elle entre en jeu lorsqu'un crime ou un délit a été commis et son rôle consiste à constater cette infraction, à en rechercher les auteurs et à en assurer la punition par les tribunaux compétents. Elle est essentiellement l'affaire des Commissaires de Police, de la Gendarmerie et du Parquet.

Dans la réalité cependant, la distinction entre ces deux polices n'est pas aussi nette et il existe une certaine inter-pénétration entre elles due au fait que certains agents collaborent à l'une et à l'autre. Les Maires sont les auxiliaires du Procureur de la République dans l'exercice de la police judiciaire; les Préfets ont retrouvé, par la loi du 25 mars 1935, après l'avoir perdue par celle de 1933, la qualité d'Officier de police judiciaire qu'ils tiennent de l'article 10 du code d'instruction criminelle. Ainsi ces deux polices sont essentielles et le Professeur Rolland donne un exemple frappant de leur rôle : « Pour lutter contre l'alcoolisme, « on peut punir les ivrognes; il est plus sûr de régler l'ouverture des cabarets et la vente des boissons alcooliques. »

L'ordre public, dont le maintien doit être le but de la police administrative et dont le Préfet Régional est responsable pour la région, se caractérise par trois éléments qui se trouvent dans les textes législatifs. La loi du 14 décembre 1789 les énumérait en reconnaissant au pouvoir municipal le soin « de faire jouir les habitants des avan-

« tages d'une bonne police, notamment de la propriété, « de la salubrité, de la sécurité et de la tranquillité des « rues, lieux et édifices publics ». La loi municipale du 5 avril 1884, dans son article 97, donne une formule très générale : « La police municipale a pour objet d'assurer « le bon ordre, la sécurité et la salubrité publique ». Bon ordre, sécurité, salubrité sont les éléments essentiels de la notion de police.

1° Le bon ordre. — C'est l'absence de troubles et de désordres; c'est, a-t-on dit, l'état normal des choses. C'est d'abord l'ordre public matériel (mesures de défense contre les révoltes, les émeutes, les complots, les menées révolutionnaires ou anti-nationales, les atteintes portées aux propriétés privées et même réglementation de l'activité privée si cette activité peut gêner celle des autres membres de la société). Par bon ordre, il faut entendre encore la tranquillité, le calme (réglementation des bruits, du tapage, de certaines professions, des instruments de musique, des cloches, des klaksons; réglementation des quêtes, des attroupements, des halles et marchés, des foires et bals publics, des théâtres, des débits de boissons). Mais à côté du bon ordre matériel se place le bon ordre moral. La police doit éviter que le désordre moral n'entraîne le désordre matériel. En arrêtant ou en évitant les scandales, en surveillant les théâtres et les cinématographes, en luttant contre la prostitution, elle répond à ce but.

2° La sécurité. — Elle consiste dans l'absence d'accidents ou de risques d'accidents causant des dommages aux personnes et aux choses. La police, en ce domaine, se traduit par la réglementation des mesures à prendre contre les incendies et les inondations, par les prescriptions relatives à la vitesse des véhicules, à l'éclairage des travaux faits sur la voie publique, par les dispositions concernant les édifices menaçant ruine, etc...

3° La salubrité. — C'est la prévention des épidémies. La police fixe alors les mesures à prendre pour supprimer

les maladies et les risques de maladies : réglementation des marchés et des approvisionnements en ce qui concerne la salubrité des denrées, prescription de la loi du 15 février 1902 relative à l'hygiène des personnes, des immeubles privés et de la voie publique...

Ainsi la police qui vise au maintien de l'ordre a un champ d'action étendu. Un tel rôle lui donne dans l'Etat un pouvoir essentiel qui peut facilement devenir redoutable. La conception qu'on se fait de son rôle varie selon la forme de l'Etat.

Plus domine la forme autoritaire, plus la police devient un moyen de gouvernement et la primauté de l'ordre public s'affirme sur la liberté des individus. Au contraire, plus la démocratie se développe, plus la police doit concilier son action avec le respect des libertés individuelles : la liberté étant la règle, ne peut être atteinte par la police qu'au nom de l'ordre public et que s'il n'y a pas d'autre moyen de rétablir l'ordre.

En France, depuis la fin du Second Empire, avec les progrès de la démocratie les solutions législatives et jurisprudentielles qui se rapportaient à la police se caractérisaient par un libéralisme croissant. Ce mouvement s'est arrêté et a fait place, sous la pression des circonstances, ces dernières années, et surtout à l'époque actuelle, à une phase de renforcement des pouvoirs de police et de restriction des libertés publiques. La menace contre l'ordre public est devenue plus vive, plus réelle; souvent l'ordre public a été gravement troublé et plus encore sérieusement menacé. Déjà avant la guerre de 1939 une vive agitation politique et sociale s'était développée; avec la défaite et le trouble moral et social qui en est résulté, la primauté de l'ordre public sur la liberté devint essentielle. Ainsi s'expliquent toutes les mesures de réorganisation des services de police et d'accroissement de leurs pouvoirs, notamment le transfert de ces attributions au Préfet Régional responsable du maintien de l'ordre dans la région, « le » recul des solutions libérales qui définissaient le régime de « la police et des libertés publiques et qui ne conviennent

« qu'à des époques où leurs jeux ne risquent pas de mettre
« en péril l'ordre, fin première de toute société » (1).

C'est cette évolution vers un renforcement de la police qui apparaît, tant dans l'étude de l'étendue des attributions de police du Préfet Régional que dans celle de ses pouvoirs.

SECTION I.

Etendue des attributions de police du Préfet régional

Aux termes d'un décret du 13 mai 1941 relatif aux attributions des Préfets régionaux en matière de police et pris en exécution des lois des 19 et 23 avril 1941, le Préfet Régional dirige et coordonne dans les départements placés sous son autorité l'action de tous les services de police. C'est à lui qu'incombe la responsabilité du maintien de l'ordre dans la région. Pour maintenir l'ordre, il lui appartient de prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir et réprimer les atteintes à la sécurité publique. En vertu de ces textes, le Préfet Régional a donc de larges pouvoirs en matière de police et l'attribution de ces pouvoirs a été l'une des causes de l'institution des Préfets régionaux. Mais on ne peut bien comprendre le sens des mesures prises par ces textes que si l'on situe le Préfet Régional au milieu des diverses autorités de police, que si, en d'autres termes, on retrace un tableau d'ensemble de l'organisation de la police.

La police met en œuvre, d'une part, les autorités chargées de prendre des mesures exécutoires, d'autre part, un personnel d'exécution de ces mesures. A ce double point de vue, le Préfet Régional intervient : il est autorité de police, il a à sa disposition les forces de police de la région.

1. Berthelémy et Rivero. Cinq ans de réforme admin., p. 69.

§ 1. — LE PRÉFET RÉGIONAL AUTORITÉ DE POLICE.

Le Préfet Régional, s'il devient l'autorité principale de police, n'est pas l'autorité exclusive. Avant la création des Préfets régionaux, les pouvoirs de police appartenaient à trois catégories d'autorités : le Chef de l'Etat assisté du Ministre de l'Intérieur, les Préfets et les Maires. La loi du 23 avril 1941 sur l'organisation générale des services de police, n'a pas retiré tous les pouvoirs de ces diverses autorités au profit du Préfet Régional. L'article 11 maintient, notamment, les pouvoirs des Maires en certaines matières et l'article 13 dispose que des décrets détermineront les conditions d'application de la loi en précisant les attributions respectives du Préfet Régional chargé de la police pour la région et des Maires en matière de police. D'autre part, les pouvoirs généraux du Chef de l'Etat demeurent intacts et les Préfets départementaux conservent des attributions en ce domaine. Dès lors, convient-il de montrer suivant quelle évolution s'est effectuée la répartition des pouvoirs de police entre ces diverses autorités, afin de connaître les attributions du Préfet Régional.

La tendance est d'une façon très marquée dans le sens d'une concentration des pouvoirs de police. Les pouvoirs traditionnels de police des Maires sont diminués au profit de ceux du Préfet et en particulier depuis les lois des 19 et 23 avril 1941 au profit des Préfets régionaux, tandis que le Chef de l'Etat conserve un pouvoir général sur l'ensemble du territoire.

1° Les pouvoirs de police du Chef de l'Etat.

Pour l'ensemble du territoire, le Chef de l'Etat est compétent pour préciser les conditions d'application des lois de police, notamment par voie de règlement d'administration publique et pour fixer lui-même les mesures de police générale. Le fondement de ces pouvoirs de police est tiré non pas d'une délégation du législateur, mais d'un pouvoir propre qui lui a été reconnu par la jurisprudence : « Il

« appartient au Chef de l'Etat, en dehors de toute délégation législative et en vertu de ses pouvoirs propres, de déterminer celles des mesures de police qui doivent en tout état de cause être appliquées à l'ensemble du territoire... » (Cons. d'Et., 9 août 1919, Labonne, p. 737). Dans l'exercice de ses pouvoirs, le Chef de l'Etat est spécialement assisté du Ministre Secrétaire d'Etat à l'Intérieur qui est responsable du maintien de l'ordre dans le pays et sous l'autorité duquel sont placés les services de police que dirige le Secrétaire Général pour la Police (art. 1^{er}, loi du 23 avr. 1941).

Si, à l'échelon supérieur, le Chef de l'Etat est autorité de police, le Maire est autorité de police à l'échelon communal.

2° Les pouvoirs de police du Maire.

Le Maire intervient à un double titre : comme autorité d'Etat il n'est qu'un agent d'exécution dans le cadre de la police générale, sous l'autorité de l'administration supérieure : Chef de l'Etat assisté du Ministre de l'Intérieur, Préfets, Sous-Préfets. Il doit alors faire exécuter les prescriptions de l'autorité supérieure : lois de police, décrets, arrêtés ministériels ou préfectoraux. Mais il intervient surtout comme représentant de la commune, collectivité publique décentralisée; il exerce en cette qualité la police rurale et la police municipale. Il dispose seul du pouvoir de police; le conseil municipal ne doit pas intervenir, sauf cas tout à fait exceptionnel, comme sa collaboration à l'élaboration du règlement sanitaire.

Le Maire, autorité décentralisée, chef de la commune, collectivité publique, est libre d'exercer ses pouvoirs de police ou de ne pas les exercer; mais, pour éviter les abus, des tempéraments ont été apportés par la jurisprudence et par la loi. La jurisprudence décide qu'en cas de négligence ou d'inaction de l'autorité de police municipale, la responsabilité de la commune peut être engagée; par exemple la responsabilité de la commune est engagée quand le Maire s'est refusé d'exercer ses pouvoirs de po-

lice vis-à-vis d'un fou, malgré plusieurs demandes qui lui en avaient été faites lorsque ce fou a commis un meurtre (Cons. d'Et., 23 janv. 1931, Vve Garcin, S. 1931, 3, 97). Quant à la loi, elle prévoit la substitution du Préfet au Maire (art. 99, l. du 5 avr. 1884). Le Préfet devient ainsi une nouvelle autorité de police.

3° Les pouvoirs de police du Préfet.

Le Préfet remplit son rôle d'autorité de police, soit comme autorité supérieure de police générale, soit comme autorité de polices spéciales.

Il exerce ses pouvoirs de police générale à un double titre, soit comme agent de l'Etat, soit comme représentant de l'Etat. Dans le premier cas, il ne dispose pas de pouvoirs propres, il se borne à l'exécution des mesures prescrites par l'autorité supérieure; dans le second cas, il dispose de pouvoirs propres et il intervient tantôt à titre d'autorité de police municipale supérieure, tantôt à titre d'autorité de tutelle. Il agit comme autorité de police municipale supérieure lorsqu'il prend un arrêté pour plusieurs communes de son département (art. 99, l. du 5 avril 1884) ou lorsqu'en vertu d'un décret-loi du 30 octobre 1935, il se substitue aux Maires intéressés lorsque l'ordre public est menacé dans deux ou plusieurs communes limitrophes. Il agit comme autorité de tutelle lorsqu'il se substitue au Maire d'une seule commune après mise en demeure lorsque celui-ci ne prend pas les mesures nécessaires pour rétablir l'ordre (art. 99, loi 5 avril 1884) ou encore lorsque, se contentant d'exercer ses pouvoirs normaux de tutelle, il annule ou suspend, même pour inopportunité, les arrêtés de police du Maire (art. 95, l. 5 avr. 1884).

Mais le Préfet intervient encore à un autre titre dans la commune; il est en effet doté de pouvoirs de polices spéciales, c'est-à-dire qu'il est seul compétent pour certaines matières, notamment les polices de la chasse, de la pêche, des eaux, du roulage, des établissements insalubres, des voies ferrées d'intérêt local, etc...

Il convient de signaler ici l'organisation particulière de Paris et du département de la Seine. A Paris et dans le département de la Seine, les pouvoirs de police partagés dans le reste du territoire entre les Préfets et les Maires, font l'objet d'une répartition différente. A Paris, le Préfet de la Seine et le Préfet de Police se partagent intégralement ces pouvoirs selon une répartition assez compliquée (déc. du 10 oct. 1859 fixant le partage des compétences). En banlieue, les Maires gardent quelques pouvoirs de police, mais ce sont les Préfets, et spécialement le Préfet de Police, qui sont chargés de prendre les mesures nécessaires au maintien de l'ordre (l. du 10 juin 1853) (1).

Tels ont été jusqu'à ces dernières années les principes en matière de police, telle était la répartition des compétences entre les diverses autorités, Chef de l'Etat, Préfets et Maires. Ces principes et cette répartition des compétences étaient établis avec netteté : la police administrative, quant à son organisation, comprenait la police générale et les polices spéciales. Ces dernières réglementant une activité déterminée étaient complètement définies par les lois les organisant et en principe de la compétence du Préfet (du Ministre des Travaux Publics pour la police des Chemins de Fer). La police générale, au contraire, moins définie, se distinguait en police générale de l'Etat et en police municipale et rurale; la première exercée par le Chef de l'Etat, les Préfets des départements, les Sous-Préfets et les Maires (en qualité d'agents de l'Etat); la seconde par les Maires (en qualité de représentants de la commune collectivité publique décentralisée). Les Préfets des départements n'avaient, en principe, que des attributions de police générale. En matière de police municipale ou rurale, leurs pouvoirs se bornaient à exercer sur les Maires leur droit hiérarchique de surveillance et de contrôle et à se substituer dans certains cas à leur autorité.

A l'époque récente, une tendance de plus en plus mar-

1. Waline, *op. cit.*, p. 299.

quée tend à restreindre les pouvoirs du Maire en matière de maintien de l'ordre et même à les lui retirer complètement pour les donner d'abord au Préfet départemental, ensuite avec la création des Préfectures régionales au Préfet Régional. Ainsi se substitue pour des raisons d'intérêt général, pour éviter les défaillances ou les négligences de la police locale à cette police municipale une police d'Etat. Avant la guerre de 1939, la police d'Etat, à côté du département de la Seine dont le régime fut toujours spécial, existait dans un certain nombre de villes importantes. Institué en 1851 à Lyon, le régime de la police d'Etat a été étendu à l'agglomération lyonnaise par la loi de 1884, à Marseille par une loi de 1908, à Toulon en 1918, à Nice en 1920, dans 161 communes de Seine-et-Oise et 19 communes de Seine-et-Marne par un décret-loi du 30 octobre 1935 et maintenu dans les villes de Strasbourg, Mulhouse, Metz (1).

Déjà, avant la guerre, les pouvoirs de police du Maire diminuaient alors que ceux des Préfets augmentaient et il se posait un problème d'organisation des services de police dont la solution apparaissait difficile. A l'origine, le Maire semblait être l'autorité la mieux qualifiée pour assurer dans sa commune le maintien de l'ordre public parce que l'on partait de l'idée que c'était aux citoyens, dans chaque agglomération, à faire leur propre police. En ce sens, la révolution française avait posé, par la loi du 14 décembre 1789, le principe que toute police était essentiellement municipale et pour ce faire elle confiait aux magistrats municipaux des pouvoirs pour faire régner l'ordre dans leurs communes. Mais à mesure que la notion de l'ordre public se transformait en devenant non plus seulement un ordre public administratif, mais de plus en plus un ordre économique et même un ordre social, le rôle du Maire a tendu à décliner. L'évolution de la police a consisté à reconnaître que la police intéressait non pas seulement une agglomé-

1. Voir Englinger. L'organis. de la police adm. Les villes à police d'Etat, p. 79 à 102.

ration locale, mais l'ensemble du pays. La tendance a été de faire passer les pouvoirs du Maire, surtout lorsqu'il s'agissait d'une autorité politique élue sujette à des défaillances ou à des partialités, au Préfet, fonctionnaire d'Etat, disposant d'une plus grande autorité et, avant la guerre de 1939, une certaine hésitation se marquait entre le point de savoir si le maintien de l'ordre devait demeurer affaire municipale ou affaire d'Etat.

Un fort courant d'idées était favorable à la création de polices d'Etat. Plusieurs projets avaient été déposés par le Gouvernement pour certaines villes importantes : Saint-Etienne en 1921, Brest en 1922, Sète, Montpellier et Béziers lors de la discussion du budget de 1930-1931, Limoges, Briey et Longwy, lors du budget de 1931-1932. Des études avaient été faites pour l'étatisation de la police de l'agglomération de Lille-Roubaix-Tourcoing. Ce courant favorable à la police d'Etat invoquait des arguments divers qui pouvaient se résumer ainsi : l'étatisation permet d'améliorer le rendement du service de la police et le recrutement du personnel (1) et dans un rapport à la Chambre des Députés rédigé en 1923 par M. Marin, on pouvait lire ces lignes favorables à l'étatisation de la police : « S'il est un service « qui doit être un service d'Etat, c'est sans conteste le « service de la police; les souvenirs de l'Empire ne sont « plus de mise aujourd'hui, l'expérience s'ailleurs conduit « à organiser la police d'Etat non seulement à Paris et « dans les communes suburbaines, mais dans un nombre « croissant de grandes villes comme Lyon et sa banlieue, « Marseille, Toulon, la Seyne, Nice. Ce régime doit être « généralisé à l'ensemble du territoire » (2).

Mais en face des partisans de la généralisation du système de la police d'Etat se dressaient ceux du maintien des polices municipales; un fort courant hostile se manifestait en effet au Parlement contre cette réforme de la police comme en témoigne l'échec des divers projets ci-

1. Englinger, op. cité, p. 74.

2. J. O. 10 déc. 1923, ann. p. 933 et suiv.

dessus. Si, en 1935, la police d'Etat fut étendue à 161 communes de Seine-et-Oise et à 19 communes de Seine-et-Marne, ce fut par le jeu des décrets-lois. Au cours de son Congrès, le 20 décembre 1929, l'Association des Maires de France s'était prononcée contre l'étatisation. Au nom du maintien des libertés locales, de nombreux adversaires de la police d'Etat s'efforçaient — et généralement avec succès — d'empêcher de donner une solution au problème de la réorganisation de la police dans le cadre de l'Etat.

La défaite de juin 1940 et le changement de régime qui en fut la conséquence ont précipité l'évolution amorcée et forcé le choix au profit de l'Etat.

C'est dans cet esprit, et comme conséquence de l'évolution retracée qu'il faut comprendre les lois des 19 et 23 avril 1941 qui ont confié au Préfet Régional des pouvoirs essentiels en matière de police qu'il faut maintenant étudier.

4° Les attributions du Préfet Régional en matière de police; le partage des compétences entre le Préfet Régional et les Maires.

En vertu de l'article 1^{er} de la loi du 19 avril 1941, le Préfet Régional est investi de pouvoirs spéciaux de police pour l'ensemble de la région. Ses attributions et ses pouvoirs ont été déterminés par divers textes ultérieurs : loi du 23 avril 1941, décrets des 13 mai et 7 juillet 1941.

Le décret du 13 mai 1941 fixe spécialement les attributions du Préfet Régional en matière de police. Il précise la loi générale du 23 avril 1941 qui, dans son article 13, laissait à des décrets contresignés par le Ministre Secrétaire d'Etat à l'Intérieur et par le Ministre Secrétaire d'Etat à l'Economie Nationale et aux Finances, le soin de « déterminer les attributions respectives du Préfet chargé de la police pour la région, des Préfets, des Intendants de police régionaux et des Maires en matière de police ».

Les attributions de police du Préfet Régional sont doubles : responsable du maintien de l'ordre dans la région, il prend toutes les mesures nécessaires pour prévenir et

réprimer les atteintes à la sécurité publique d'une part, il dirige et coordonne dans les départements placés sous son autorité l'action de tous les services de police, d'autre part. En d'autres termes, le Préfet Régional agit sur deux plans distincts; dans le premier cas, il exerce son action comme autorité de police sur le plan juridique : il dispose de pouvoirs lui permettant d'imposer des suggestions aux particuliers; dans le second cas, il apparaît sur un plan matériel comme l'autorité chargée de diriger les services de police. Dans un cas ses ordres s'adressent aux particuliers, dans l'autre au personnel de la police. C'est sous ce double aspect qu'il convient d'étudier le rôle du Préfet Régional en matière de police, en précisant dans ce paragraphe le domaine de son activité et dans les divisions suivantes son action sur le personnel et ses pouvoirs vis-à-vis des particuliers, c'est-à-dire par quels procédés il agit et dans quelles limites il peut agir.

On a rappelé plus haut que l'autorité principale de police était jusqu'à l'époque actuelle le Maire investi de la mission d'assurer l'ordre public dans la commune, la police étant considérée essentiellement comme affaire municipale. La réforme des Préfets régionaux a donc eu pour effet de diminuer les pouvoirs des Maires, certaines attributions de police étant transférées des Maires aux Préfets régionaux.

Ce partage des compétences est fixé par la loi générale du 23 avril 1941 sur la police, qui pose un principe, et par un décret d'application de cette loi, le décret du 13 mai 1941.

A) L'article 11 de la loi du 23 avril 1941 dispose que « les Maires demeurent investis des pouvoirs de police qui leur sont attribués par les paragraphes 1, 4, 5, 6, 7 et 8 de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884 et qu'ils sont en outre chargés de la police des foires, marchés et autres lieux publics ». L'article 97 de la loi du 5 avril 1884 est celui qui définit les divers objets de la police municipale. Après avoir indiqué que celle-ci a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publique, il donne dans

huit paragraphes une longue énumération qui n'est nullement limitative (emploi de l'adverbe : notamment) des matières sur lesquelles elle porte. Celles définies aux paragraphes 2 et 3 sont enlevées aux Maires pour devenir de la compétence du Préfet Régional.

Le paragraphe 2 vise la police de la tranquillité publique, attroupements, manifestations sur la voie, processions religieuses et manifestations extérieures du culte, bruits et tapages, etc... « ... le soin de réprimer les atteintes à la « tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutements dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblées publiques, les attroupements, les bruits et rassemblements nocturnes qui « troublent le repos des habitants et tous actes de nature « à compromettre la tranquillité publique ».

Le paragraphe 3 concerne la police des spectacles et lieux publics : « ...3° le maintien du bon ordre dans les « endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ». Mais il faut noter une contradiction entre les dispositions de ce paragraphe et celles de l'article 11 de la loi du 23 avril 1941 (2^e partie) qui laisse spécialement aux Maires la police des foires, marchés et autres lieux publics. Cette dernière disposition constitue une exception limitative à l'interdiction donnée aux Maires par la première partie de l'article 11 de la loi du 23 avril 1941 d'exercer les pouvoirs des paragraphes 2 et 3 de l'article 97. En d'autres termes, d'après la loi du 23 avril 1941, le Maire n'a pas les pouvoirs prévus au paragraphe 3 de l'article 97 de la loi municipale à l'exception de ceux pour « maintenir l'ordre dans les foires, marchés et autres « lieux publics ».

Le transfert des pouvoirs de police aux Préfets régionaux n'enlève donc aux Maires que les pouvoirs touchant à la sûreté générale, c'est-à-dire au maintien de l'ordre et de la tranquillité publique: ceux qui font l'objet des paragraphes 2 en totalité et 3 en partie.

Les alinéas 1, 4, 5, 6, 7 et 8 de l'article 97 de la loi de 1884 sont relatifs aux diverses matières pour lesquelles la loi de 1941 maintient la compétence des Maires. Il s'agit :

1° De la police des rues et des places publiques, qui vise à la fois l'état matériel de la voie : ce qui comporte le balayage, l'éclairage, l'enlèvement des immondices, des neiges et des matériaux déposés, l'arrosage et la circulation sur la voie publique; c'est alors la réglementation de la circulation et celle du stationnement.

2° De la police de la sécurité publique : mesures préventives contre les incendies (réglementation des toitures, du ramonage des cheminées), prescriptions relatives aux édifices menaçant ruine (action immédiate du Maire en cas de péril imminent).

3° De la police des inhumations et des cimetières.

4° De la police du commerce et de l'industrie : inspection de la fidélité et du débit des denrées qui se vendent au poids et à la mesure et de la salubrité des comestibles exposés en vente.

B) Ayant indiqué dans son article 11 par référence à l'article 97 de la loi du 5 avril 1884 quels étaient les pouvoirs dont les Maires demeuraient investis, la loi du 23 avril 1941 renvoie dans l'article 13 à des décrets pour déterminer, notamment, les attributions respectives du Préfet Régional et des Maires. Le décret du 13 mai 1941 pris en application de cet article 13 précise ce partage de compétences en distinguant les communes selon que leur police est ou non étatisée.

En établissant cette répartition des compétences respectives du Préfet Régional et des Maires selon qu'il y a ou non police d'Etat, le législateur actuel s'est référé à la distinction qu'établissait déjà la loi du 5 avril 1884 dans ses articles 104 et 105. La lecture de ces deux articles montre clairement que les rédacteurs de l'article 11 de la loi du 23 avril 1941 et des articles 7 et 8 du décret du 13 mai 1941 n'ont fait qu'en reprendre les termes.

Dans les communes où la police est étatisée, le Préfet

Régional exerce les mêmes attributions que celles qu'exerce le Préfet de Police dans les communes suburbaines du département de la Seine, en vertu de l'arrêté des Consuls du 3 Brumaire an IX et de la loi du 10 juin 1853. Dans ces communes, les Maires conservent tous les pouvoirs de police que leur confère l'article 105 de la loi du 5 avril 1884 et qui sont précisément ceux définis par l'article 11 précité de la loi du 23 avril 1941 (décret du 13 mai 1941, art. 7), sauf toutefois la remarque suivante relative aux pouvoirs réservés aux Maires pour la police des foires, marchés et autres lieux publics.

En effet, si l'on compare ces deux articles, on constate que les pouvoirs accordés aux Maires par l'article 11 de la loi du 23 avril 1941 et par l'article 105 de la loi municipale sont différents.

On vient de voir que l'article 11 enlève aux Maires les pouvoirs prévus aux paragraphes 2 et 3 de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884 à l'exception de ceux pour « maintenir l'ordre dans les foires, marchés et autres lieux publics ». Or, si l'article 105 de la loi municipale dispose que « les Maires restent investis de tous les pouvoirs de police conférés aux administrations municipales par les paragraphes 1, 4, 5, 6, 7 et 8 de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884 », ce que reproduit exactement l'article 11 de la loi de 1941, il ajoute que les Maires « sont en outre chargés du maintien du bon ordre dans les foires, marchés, réjouissances, cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ».

En résumé de ces deux textes (loi du 23 avril 1941, art. 11, déc. du 13 mai 1941 se référant à l'art. 105 de la loi munic.) il résulte :

1° Que le Maire n'a pas les pouvoirs prévus au paragraphe 3 de l'article 97, à l'exception de ceux pour maintenir l'ordre dans les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics.

2° Que le Préfet Régional a la police des endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes. En somme,

les Maires conservent tous les pouvoirs prévus par le paragraphe 3 de l'article 97, sous la seule réserve que l'on ne se trouve pas en présence de grands rassemblements d'hommes.

Dans les communes où la police n'est pas étatisée, les Maires demeurent investis des pouvoirs de police qui leur sont conférés par l'article 97 de la loi du 5 avril 1884, sous réserve des dispositions de l'article 99 prévoyant le pouvoir de substitution des-Préfets (décret du 13 mai 1941, art. 8). A cet égard, le Préfet Régional n'a qu'un pouvoir de surveillance, tout comme le Préfet.

C) La coexistence de ces divers textes, loi de 1884, loi du 23 avril 1941 et décret du 13 mai 1941 ne laissent pas d'entraîner au premier abord une certaine confusion, un manque de netteté dans la répartition des compétences des Préfets régionaux et des Maires, d'autant que les textes de 1941 n'ont reçu qu'une application limitée en zone occupée. En fait, ces textes se combinent parfaitement. Le principe directeur qui domine cette répartition de compétence est la distinction entre la police d'Etat et celle qui n'est pas étatisée. Avant les réformes de 1941 sur la police, la police d'Etat demeurait l'exception, la police municipale la règle. L'objet de ces réformes a été précisément de renverser le principe en généralisant la police d'Etat. Tant par son esprit que par ses dispositions propres comme par celles du décret du 7 juillet 1941 portant organisation des services extérieurs de police sur le territoire national dans les régions, départements, circonscriptions et villes, la loi du 23 avril 1941 sur l'organisation générale des services de police en France vise à l'étatisation générale de la police, du moins dans les communes de plus de 10.000 habitants. Elle s'inscrit dans le sens de l'évolution retracée qui est celle de la concentration des services de police. C'est pourquoi, dans les communes de plus de 10.000 habitants, l'article 11 de la loi du 23 avril 1941 réserve aux Maires les pouvoirs que l'article 105 de la loi de 1884 laissait à ceux des communes où la police était étatisée en vertu de l'article 104.

Dans les communes de moins de 10.000 habitants, la loi générale sur la police du 23 avril 1941 n'apporte aucune modification à l'organisation de la police municipale, à l'exception de celle qu'un arrêté des Ministres de l'Intérieur et des Finances viendrait à déterminer (loi du 23 avril 1941, art. 11, 2^e al.). La police restant affaire municipale, les Maires demeurent investis de leurs pouvoirs (déc. du 13 mai 1941, art. 8).

D'autre part, l'application de ces réformes ayant été au début, en raison des circonstances, limitée à la seule zone non occupée du territoire, des lois spéciales sont venues instituer la police d'Etat dans diverses villes de la zone occupée, notamment les lois du 11 août 1941 instituant la police d'Etat à Cherbourg, et dans les communes de l'agglomération cherbourgeoise, et portant extension de la police d'Etat de Seine-et-Marne, du 9 décembre 1941, portant étatisation de la police dans l'agglomération bordelaise, du 21 janvier 1942 relative à l'étatisation de la police dans l'agglomération caennaise, dans les communes de Nantes et de Rezé et dans les agglomérations rémoise, châlonnaise et sparnacienne, du 3 mars 1942 relative à l'étatisation de la police dans l'agglomération Lille-Roubaix-Tourcoing, du 18 mars 1942 instituant la police d'Etat dans les agglomérations rouennaise et havraise, et du 22 mars 1942 relative à l'étatisation de la police dans le bassin minier de Béthune.

*
* *

En résumé, des diverses dispositions législatives et réglementaires en vigueur, il ressort les principes suivants :

1° Un régime transitoire pour la zone occupée résultant des circonstances de la défaite qui ont divisé le pays en deux zones soumises à des régimes différents. Dans cette zone le régime antérieur subsiste en principe, la police n'est étatisée que dans les seules communes où est intervenue une loi spéciale portant extension de l'article 104 de la loi municipale du 5 avril 1884. Dans ces communes

le Préfet a la direction de la police, dans les autres la police reste municipale.

2° Un régime définitif fonctionnant dès le début des réformes de 1941 en territoire non occupé et devant s'étendre à la zone occupée (loi du 23 avr. 1941, art. 13, § 7) et obéissant aux règles générales suivantes :

a) Pour toutes les communes de la région, le Préfet Régional, responsable du maintien de l'ordre dans sa région, peut prendre un arrêté de police en vertu de ses pouvoirs spéciaux de police. Ce même droit appartient au Préfet départemental pour toutes les communes de son département, par application de l'article 99 de la loi municipale non abrogée.

b) Pour deux ou plusieurs communes limitrophes, Préfets régionaux et départementaux peuvent prendre un arrêté de police par application du décret du 30 octobre 1935 modifiant l'article 99.

c) Pour une seule commune il faut distinguer selon le nombre des habitants :

α) Dans les communes de moins de 10.000 habitants, où la police n'est pas étatisée, les attributions de police du Préfet Régional sont limitées et les Maires demeurent investis sous la surveillance des Préfets régionaux et départementaux des pouvoirs de police municipale. Aussi, le Préfet Régional (ou le Préfet départemental ou le Sous-Préfet) ne peut-il prendre un arrêté qu'après mise en demeure au Maire, restée sans résultat.

β) Dans les communes de 10.000 habitants et au-dessus, le régime de la police d'Etat tel qu'il était défini par les articles 104 et 105 de la loi municipale de 1884 est généralisé par les lois et les décrets de 1941 sur la police. Dans ces communes, le Préfet Régional par référence aux pouvoirs du Préfet de Police dans les communes suburbaines de la Seine devient la principale autorité de police en exerçant les pouvoirs conférés aux Maires par le paragraphe 2 en totalité et le paragraphe 3 en partie de l'article 97 de la loi municipale de 1884 en ce qui concerne la répression

des atteintes à la tranquillité publique; les Maires de ces communes restant investis des pouvoirs conférés aux administrations municipales par l'article 105 de la loi de 1884 et repris par l'article 11 de la loi de 1941. Le Préfet Régional, dans ces communes où la police est étatisée, peut donc prendre directement (et le Préfet départemental par délégation) un arrêté de police dans les cas prévus aux paragraphes 2 et 3 de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884. Pour les autres cas de police de l'article 97, c'est-à-dire pour les matières énumérées aux paragraphes 1^{er}, 4, 5, 6, 7 et 8 le Préfet Régional (ou le Préfet départemental par délégation) ne peut prendre un arrêté pour une commune qu'après avoir mis le Maire en demeure. Quant au Sous-Préfet, il peut prendre des arrêtés ne s'appliquant qu'à une commune de 10.000 habitants et au-dessus, qu'à une double condition : qu'après mise en demeure et seulement s'ils s'appliquent aux cas prévus par les paragraphes 1, 4, 5, 6, 7 et 8 de l'article 97; pour les matières définies aux paragraphes 2 et 3, il ne peut pas se substituer à l'autorité qui en a le pouvoir et qui n'est autre que le Préfet Régional (ou le Préfet départemental par délégation).

Mais l'institution ou la généralisation de la police d'Etat ne consiste pas seulement dans le transfert au Préfet Régional des pouvoirs conférés aux Maires par le paragraphe 2 de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884, elle vise aussi au transfert au Préfet Régional de la disposition des forces de police. C'est l'objet du paragraphe suivant.

§ 2. — LES ATTRIBUTIONS DU PRÉFET RÉGIONAL A L'ÉGARD DU PERSONNEL DE LA POLICE.

Aux termes du décret du 13 mai 1941, le Préfet Régional dirige et coordonne dans les départements placés sous son autorité l'action de tous les services de police.

De même que la tendance centralisatrice a conduit à transférer au Préfet une partie des pouvoirs de police des Maires, de même elle a amené, depuis un décret-loi du 30 octobre 1935, un profond remaniement des services de

police dans le sens d'une meilleure coordination de leur activité et d'un renforcement de leurs moyens d'action. Au point de départ, on réorganise la direction de la Sûreté Nationale au Ministère de l'Intérieur par le décret-loi du 28 avril 1934 et surtout par un décret-loi du 30 octobre 1935 on place aux côtés du Préfet un Commissaire Divisionnaire chargé de centraliser et de diriger l'action de la police administrative dans le département; au point d'aboutissement de cette tendance centralisatrice, en 1941, on jette les bases d'une organisation rationnelle des services de police pour l'ensemble du territoire.

Le texte de base sur l'organisation générale des services de police en France est la loi du 23 avril 1941. Cette loi a été complétée par divers textes législatifs et réglementaires : trois lois du 23 avril 1941, la première fixant les effectifs des personnels de la police nationale, la seconde relative aux rémunérations accessoires de la police nationale et des polices régionales d'Etat, la troisième créant une école nationale de police; un décret du 3 juin 1941 fixant le statut des fonctionnaires et agents de la police nationale; enfin et surtout, un décret du 7 juillet 1941 portant organisation des services extérieurs de police sur le territoire national dans les régions, départements, circonscriptions et villes.

Les services de police sont placés sous l'autorité du Ministre Secrétaire d'Etat à l'Intérieur et dirigés par le Secrétaire Général pour la police. Ils sont constitués par la Direction Générale de la Police Nationale au Ministère de l'Intérieur et par les services extérieurs de police placés sous l'autorité des Préfets (Préfets régionaux et préfets départementaux).

Après avoir rappelé brièvement l'organisation de la police à l'échelon supérieur, il faudra l'étudier à l'échelon régional, afin de connaître les attributions du Préfet Régional à l'égard du personnel de la police.

I. — *La Direction générale de la police nationale
au Ministère de l'Intérieur.*

A l'échelon central, les services de police sont constitués par la Direction générale de la Police Nationale, qui remplace l'ancienne Direction de la Sûreté Nationale. Déjà, lors de la réforme de 1934, le rôle capital que joue dans l'ensemble des services de police la Direction générale de la police au Ministère était mis en lumière dans le rapport suivant au Président de la République : « La Sûreté Nationale est l'organisme chargé, par l'intermédiaire des divers services de police du territoire placés directement ou indirectement sous son autorité, d'une part, de contribuer par ses recherches et ses moyens d'investigations à la sauvegarde de la défense nationale et à la répression des crimes et délits, d'autre part, de recueillir toutes informations sur les mouvements politiques, sociaux, économiques du pays, d'assurer l'ordre public, le contrôle des étrangers et l'application des dispositions législatives ou réglementaires intéressant la police générale. » Ce rôle n'a fait que croître en importance avec les circonstances actuelles qui ont fait peser de graves menaces sur l'ordre public. Aussi une réorganisation des services centraux de la police est-elle apparue nécessaire. La loi du 23 avril 1941 remplace la Direction de la Sûreté Nationale par la Direction générale de la Police Nationale. Remaniée par la loi du 21 mars 1942, elle comprend désormais :

a) Le Cabinet du haut fonctionnaire chargé de la direction des Services de la Police Nationale auxquels sont rattachés le Secrétariat et la section d'études et de documentations, le Service des voyages officiels, l'Inspection générale des services extérieurs de police.

b) Trois Directions : la Direction du personnel et de l'Administration de la police, la Direction de la police générale, la Direction des renseignements généraux.

c) Trois Services actifs : le Service central de la police

judiciaire, le Service central de la sécurité publique, le Service central de la surveillance du territoire.

d) L'Ecole nationale de police.

Ces services forment l'administration centrale de la police auprès du Ministre de l'Intérieur; ils succèdent à la Direction de la Sûreté Nationale réorganisée, mieux outillée et plus étoffée et placée sous la direction effective d'un haut fonctionnaire, le Secrétaire général pour la police ayant, comme tous les Secrétaires généraux de Ministères, le titre de Conseiller d'Etat en service extraordinaire (loi du 15 juillet 1940).

Mais les réformes de 1941 ont porté plus encore sur l'organisation des divers services chargés de garantir l'ordre sur le territoire sous le contrôle de la Direction de la Police Nationale.

II. — *Les services extérieurs de police.*

Cette articulation nouvelle des services extérieurs de police a été posée par la loi générale du 23 avril 1941 et surtout par le décret du 7 juillet 1941 et elle utilise l'institution nouvelle des régions créées par la loi du 19 avril 1941. Ainsi la réforme de la police se relie à l'institution des Préfets régionaux.

Les services extérieurs de police sont organisés dans le cadre des régions, districts et circonscriptions. La Région comprend un groupe de départements et elle est placée sous l'autorité du Préfet Régional, assisté d'un Intendant de Police. Le district est constitué par un département et placé sous l'autorité du Préfet assisté d'un Commissaire de Police, chef de district. La circonscription comprend une ou plusieurs villes ou communes et est placée sous l'autorité d'un Commissaire central ou d'un Commissaire de police (loi du 23 avr. 1941, art. 4, 5, 7, 8, déc. du 7 juill. 1941, art. 1 et 2). Un arrêté du 2 décembre 1941 a réalisé en détail cette division en districts et circonscriptions des régions de la zone non occupée. L'organisation nouvelle des services extérieurs de police se modèle donc sur la

nouvelle organisation administrative : région administrative à laquelle correspond la région de police, département auquel correspond le district de police, commune à laquelle correspond la circonscription de police.

Pour bien comprendre le rôle du Préfet Régional, il est nécessaire de rappeler les principes généraux de cette réorganisation des services de police en distinguant, d'une part, le personnel de police, d'autre part, les services classés selon la nature de leur activité.

A) Principes généraux d'organisation. — 1° Le personnel de police.

La loi du 23 avril 1941 et le décret du 7 juillet 1941 établissent deux catégories distinctes de personnel régi par des statuts différents : le personnel appartenant au cadre de la police nationale et celui des polices régionales d'Etat.

a) Le personnel appartenant au cadre de la police nationale. Ce personnel est directement administré par le Ministre Secrétaire d'Etat à l'Intérieur dans les conditions fixées par le décret du 3 juin 1941 fixant le statut des fonctionnaires et agents de la police nationale. Il se compose du personnel supérieur de la police : inspecteurs généraux, contrôleurs généraux, commissaires de la police nationale et inspecteurs de la police nationale affectés à la Direction générale ou aux Régions et dont les effectifs ont été fixés par la seconde loi du 23 avril 1941 ainsi qu'il suit :

- 3 inspecteurs généraux,
- 10 contrôleurs généraux,
- 60 commissaires divisionnaires,
- 300 commissaires principaux (90 de première classe,
100 de 2^e classe, 110 de 3^e classe),
- 1.222 commissaires de police (249 de première classe,
381 de 2^e classe, 392 de 3^e classe, 100 de 4^e classe
et 100 commissaires stagiaires),
- 270 inspecteurs principaux de police,
- 1.480 inspecteurs de police.

Ces fonctionnaires sont nommés, affectés et révoqués par arrêtés du Ministre Secrétaire d'Etat à l'Intérieur (loi du 23 avr. 1941, art. 10). Le recrutement s'effectue par l'intermédiaire de l'Ecole Nationale de Police. Cette école, créée par une autre loi du 23 avril 1941, est destinée à former les cadres de la police française en donnant à ceux-ci la culture générale et la formation professionnelle indispensables à l'exercice de leurs fonctions. Prenant rang parmi les grandes écoles de l'Etat, elle comprend une Ecole Supérieure de Police pour la formation des commissaires de police et une Ecole Pratique pour la formation des inspecteurs de police. Nul ne peut être admis à l'Ecole Supérieure de Police ou à l'Ecole Pratique de Police que par voie de concours (pour les conditions d'admission à l'Ecole Nationale de police et son fonctionnement, voir loi du 23 avr. 1941).

A ce personnel constituant les cadres de la police nationale sont assimilés les officiers de paix et les commandants des gardiens de la paix nommés, affectés et révoqués par arrêté du Ministre Secrétaire d'Etat à l'Intérieur et dont le statut a été fixé par le Titre VI du décret du 7 juillet 1941. Ce statut, sous réserve des règles particulières visant leur recrutement et leur avancement, est semblable à celui des fonctionnaires et agents de la police nationale.

b) Le personnel appartenant aux cadres de la police régionale d'Etat. Ce personnel est administré non pas par le Ministre Secrétaire d'Etat à l'Intérieur, mais directement par le Préfet Régional. Il comprend le personnel subalterne de la police, secrétaires de police, inspecteurs de sûreté, gardiens de la paix et brigadiers, agents spéciaux (services sédentaires et services actifs) et les auxiliaires. Ce personnel est recruté par voie de concours ou d'examen dont l'organisation, la nature des épreuves et les programmes sont définis pour chaque catégorie d'emploi aux chapitres 2, 3, 4 et 5 du Titre II du décret du 7 juillet 1941. De même qu'il existe pour la formation des fonctionnaires de la police nationale une Ecole Nationale de Police, de même pour le recrutement du personnel des polices régio-

nales d'Etat, le Préfet Régional peut instituer dans les départements de sa Région où il le juge nécessaire, une Ecole de police comprenant trois séries de cours : le cours élémentaire destiné aux secrétaires de police stagiaires, aux inspecteurs de sûreté stagiaires, aux gardiens de la paix stagiaires; le cours complémentaire s'adressant aux secrétaires de police et aux gardiens de la paix; le cours complémentaire des gradés, réservé aux secrétaires hors classe et principaux, aux brigadiers et brigadiers-chefs, aux inspecteurs sous-chefs, chefs et principaux (déc. du 7 juill. 1941, art. 39). Les agents de la police régionale d'Etat ont la qualité de fonctionnaires d'Etat; ils ne peuvent, en effet, ni avoir celle de fonctionnaires communaux, puisque la réforme vise à supprimer la police communale, ni celle de fonctionnaires régionaux, puisque la Région ne constitue pas une personne morale, mais simplement une division territoriale du pays.

2° Les services de police.

Tous les services de police et tous les personnels de police, qu'ils appartiennent à la police nationale ou à la police régionale, en fonctions dans les régions, districts et circonscriptions sont, d'après la nature de leur activité, rattachés à l'une des trois branches suivantes : police judiciaire, renseignements généraux, sécurité publique, que l'article 5 du décret du 7 juillet 1941 définit en ces termes :

La police judiciaire a plus spécialement pour objet de rechercher les coupables des crimes et délits et d'en livrer les auteurs à l'autorité judiciaire.

La police des renseignements généraux est plus particulièrement chargée de surveiller les personnes et les groupements suspects, de contrôler l'utilisation des moyens de transport et de centraliser les informations.

La police de la sécurité publique a plus spécialement pour mission d'assurer la sécurité dans les agglomérations et sur les voies publiques et, d'une manière générale, de veiller au maintien de l'ordre.

Les fonctionnaires et agents de la police nationale et

ceux des polices régionales d'Etat sont répartis entre ces trois différents services dans les conditions que détermine l'article 6 du décret du 7 juillet 1941.

Connaissant, d'une part, le personnel de police et, d'autre part, les trois services de police classés selon la nature de leur activité, on peut maintenant indiquer quelles sont les attributions du Préfet Régional à l'égard de ce personnel et comment fonctionne, d'une façon générale, la police dans la région.

B) Rôle du Préfet Régional à l'égard des forces de police.

Son rôle est double :

1° Il dirige et coordonne l'action de tous les services de Police;

2° Il administre les effectifs de la police régionale placée sous ses ordres. Pour remplir ce double rôle il est spécialement assisté de l'Intendant de Police. Enfin, il peut ne pas exercer directement ses pouvoirs mais en déléguer tout ou partie aux préfets des départements de sa région.

1° Les attributions de l'Intendant de Police.

Fonctionnaire de l'Administration préfectorale dont le statut a été défini précédemment (1), l'Intendant de police, adjoint et représentant permanent du Préfet Régional pour toutes les questions intéressant la police de la région, est essentiellement chargé (décret du 7 juillet 1941, article 13) :

a) de contrôler le fonctionnement rapide et efficace de tous les services de police ainsi que leur organisation et leur installation matérielle;

b) de coordonner l'action, d'unifier les méthodes et de répartir les attributions des divers services de Police judiciaire, des renseignements généraux et de sécurité publique;

c) de s'assurer du recrutement, de l'instruction et de l'entraînement rationnel de tous fonctionnaires et agents;

1. Voir supra, 2^e partie.

d) de contrôler l'emploi du matériel et de l'armement;
e) de veiller à la discipline générale, à l'administration régulière et à l'avancement judiciaire de tous les personnels;

f) de faire centraliser et exploiter toutes les informations;

g) de régler avec les autorités compétentes l'utilisation de la gendarmerie, de la garde et des gardes des communications.

L'Intendant de police exerce ses attributions par l'intermédiaire des services de police constitués dans la région:

1° un secrétariat administratif des services régionaux de police;

2° le service régional de police judiciaire;

3° le service régional des renseignements généraux auxquels sont rattachées la brigade de surveillance du territoire et la brigade de police économique;

4° le service régional de sécurité publique, composé d'un ou plusieurs groupes mobiles de réserve.

Les trois commissaires de police, chefs des services régionaux de la police judiciaire, des renseignements généraux et de la sécurité publique sont, chacun dans leur spécialité, les conseillers techniques de l'intendant de police.

Le chef du secrétariat administratif joue le rôle de conseiller technique de l'Intendant de police pour toutes les questions touchant l'administration de la police.

2° Le Préfet Régional dirige et coordonne l'action de tous les services de police (décret du 7 juillet 1941, art. 8).

Le Préfet Régional, assisté de l'Intendant de police responsable du maintien de l'ordre dans la région a directement sous son ordre tous les services compétents, le service des renseignements généraux, le service de sécurité publique composé de groupes mobiles de réserve et des corps de gardiens de la paix, le service de police judiciaire, composé de la brigade de police mobile et des services de sûreté. Toutefois, les brigades des services mobiles dont la mission exclusive est de seconder l'autorité judiciaire dans

la recherche des crimes et des délits demeurent à la disposition des parquets généraux et ne pourront, qu'en certains cas exceptionnels, lorsque l'ordre public est gravement troublé, recevoir des missions temporaires et limitées du Préfet Régional. Ces restrictions se comprennent, puisqu'elles concernent, non plus la police administrative, pour laquelle le Préfet dispose de larges pouvoirs, mais la police judiciaire, dont le domaine doit en partie rester étranger aux autorités administratives. On a rappelé plus haut la distinction fondamentale faite par le droit public français entre la police administrative et la police judiciaire et cette question pose tout naturellement le problème des attributions de police judiciaire des préfets.

Les préfets n'ont pas reçu de la loi le titre d'officier de police judiciaire et en conséquence n'ont été à aucun moment subordonnés au procureur général sous l'autorité duquel s'exerce la police judiciaire. Mais, jusqu'à la loi du 7 février 1933 sur les garanties de la liberté individuelle, ils tenaient de l'article 10 du code d'instruction criminelle, l'intégralité des pouvoirs judiciaires : cet article leur donnait le droit 1° de requérir des officiers de police judiciaire dans l'accomplissement des actes de leurs fonctions; 2° d'accomplir personnellement ces mêmes actes.

La disposition de l'article 10, c. inst. crim., fut une pensée de Napoléon qui voulait d'un côté donner aux préfets les fonctions de la police judiciaire et de l'autre ne pas les comprendre parmi les officiers de police judiciaire pour les soustraire à la surveillance du procureur général. Ce n'est qu'après de longs débats que le Conseil d'Etat finit par adopter ces vues, en 1808.

Le préfet était ainsi investi de toutes les attributions du juge d'instruction quant à l'exercice de la procédure judiciaire. Il avait le droit de faire personnellement ou de faire faire des perquisitions, non seulement au domicile des prévenus, mais encore chez des tiers hors le cas de flagrant délit. Il pouvait mettre en état d'arrestation les prévenus par mandat de dépôt, les faire citer devant lui par mandat d'amener, sans distinguer si l'infraction était

politique ou non politique, flagrante ou non flagrante (Cour de cassation, 21 novembre 1853, 16 août 1862, 19 janvier 1866). S'il n'était pas dans ses pouvoirs de saisir les tribunaux répressifs, il pouvait requérir dans ce but chacun des officiers de police judiciaire, procureur et juge d'instruction.

Les pouvoirs conférés ainsi par l'article 10 apparurent exorbitants; aussi pendant longtemps l'abrogation de cet article fut-elle réclamée. « En fait l'article 10 était susceptible de recevoir deux catégories d'application : il était employé avec profit pour la recherche de certains crimes ou délits de droit commun, fausse monnaie, trafic de stupéfiants, atteinte à la moralité publique, etc.; il se pouvait qu'on fût tenté de l'appliquer également à des fins politiques. On s'accordait à admettre son utilité pour la première catégorie d'infractions on le redoutait pour les hypothèses rentrant dans la seconde catégorie » (1).

En 1904, la Chambre des Députés avait admis par un vote l'abrogation de l'article 10 du Code d'instruction criminelle. A son tour, le Sénat votait le 2 mars 1909 un projet de loi sur « les garanties de la liberté individuelle ». Ce projet abrogeait l'article 10, enlevait aux Préfets les pouvoirs des officiers de police judiciaire et réformait en outre 26 articles du Code d'instruction criminelle. Mais ce projet n'eut pas de suite devant la Chambre. La problème fut repris en 1918 et la Chambre vota l'abrogation de l'article 10 le 16 juillet 1919 (2). Dans sa séance du 22 juin 1922 (3), le Sénat se rallia à cette volonté d'abrogation; mais comme les deux Chambres ne s'étaient pas mises d'accord sur un texte identique, rien ne fut modifié.

La loi du 7 février 1933 réalisa l'abrogation de l'article 10 du Code d'instruction criminelle.

Mais cette abrogation fut de courte durée, car très vite elle se révéla remplie d'inconvénients et pleine de dangers.

1. Berthelémy et Rivero, op. cité, p. 73.

2. Débats parlement., p. 3515 et suivantes.

3. Id., p. 898 et suivantes.

Elle privait la police de la possibilité de procéder à une saisie inopinée, par exemple en matière d'espionnage, de trahison, de propagande révolutionnaire ou anti-nationale. La police était obligée de saisir le Parquet qui devait lui-même requérir une information. Le juge d'instruction devait opérer lui-même, si bien que lorsque la perquisition était opérée, le résultat en était presque toujours infructueux.

Ces inconvénients, déjà sérieux dans beaucoup de départements étaient plus redoutables encore à Paris lorsqu'il s'agissait du Préfet de Police qui a toujours estimé avoir besoin des pouvoirs de police judiciaire conférés par l'article 10 pour défendre l'ordre public dans les conditions difficiles que présente le caractère composite de la population de Paris et de sa banlieue. Aussi, la loi du 25 mars 1935 a rétabli l'article 10, sinon complètement, du moins partiellement. Le nouvel article 10 restitue les pouvoirs de police aux préfets à l'effet de constater les crimes et les délits contre la sûreté intérieure ou la sûreté extérieure de l'Etat. En application de ce texte, les préfets peuvent faire personnellement ou requérir les officiers de police judiciaire de faire tous actes nécessaires à l'effet de constater les crimes et délits contre la sûreté intérieure et la sûreté extérieure de l'Etat, et d'en livrer les auteurs eux tribunaux chargés de les punir. Dans ce cas, les préfets sont officiers de police judiciaire. Mais dans sa nouvelle rédaction, l'article 10 limite les pouvoirs de police judiciaire des préfets : d'une part, ils sont limités aux constatations des crimes et des délits contre la sûreté intérieure ou la sûreté extérieure de l'Etat; d'autre part, pour éviter l'arbitraire conformément au paragraphe 2 de l'article 10, tout préfet qui aura fait usage de ses droits est tenu d'en aviser le procureur de la république et de transmettre les pièces dans les vingt-quatre heures au magistrat qui se saisit de l'affaire. Ainsi les Préfets ne peuvent se borner qu'à des actes préliminaires d'instruction puisque immédiatement ils sont dessaisis au profit de l'autorité judiciaire qui, en toute indépendance, décide de la suite à donner.

Cependant, depuis 1935, la tendance législative a été dans un renforcement des pouvoirs de police judiciaire des préfets, sous l'influence des nécessités de plus en plus impérieuses de la défense nationale. Ainsi, dans le sens d'un renforcement de la répression des crimes et délits contre la sûreté de l'Etat on peut noter le décret-loi du 25 mai 1937 réprimant les atteintes à l'intégrité du territoire national ou ayant pour but de soustraire à l'autorité de la France une partie du territoire sur lequel elle s'exerce, ou encore le décret-loi du 17 juin 1938 renforçant la pénalité en matière d'espionnage et de crimes contre la sûreté de l'Etat. Mais surtout il faut signaler les dispositions du décret du 1^{er} juillet 1939 qui, dans le cas prévu de l'article 1^{er} de la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation de la nation en temps de guerre, étendant les pouvoirs conférés aux préfets par l'article 10 c. inst. crim. à tous les crimes, délits et contraventions, ainsi que le décret-loi du 18 novembre 1939 modifié par la loi du 15 octobre 1941 qui confère au Ministre Secrétaire d'Etat à l'Intérieur et aux préfets la police des individus dangereux pour la défense nationale ou la sécurité publique : par arrêté du Ministre ou des préfets ces individus peuvent être éloignés des lieux où ils résident ou être astreints à résider dans l'un des centres créés à cet effet ou enfin être internés par mesure administrative dans un établissement désigné à cet effet. Enfin, une loi du 18 juillet 1941 étend ces divers pouvoirs en prescrivant : « sans préjudice du droit conféré à l'autorité militaire par l'article 9, 2^e, de la loi du 9 août 1849 sur l'état de siège et à l'autorité civile par le décret-loi du 18 novembre 1939 relative aux mesures à prendre à l'égard des individus dangereux pour la défense nationale ou la sécurité publique, le Ministre Secrétaire d'Etat à l'Intérieur peut prononcer, par arrêté, l'éloignement des lieux où elles résident des personnes dont la présence présente des inconvénients en ce qui concerne le maintien de l'ordre public ». De même, le Ministre Secrétaire d'Etat à l'Intérieur peut interdire par arrêté à certaines personnes l'accès des lieux où leur présence est susceptible de pré-

senter un inconvénient pour le maintien de l'ordre public.

Telle est l'évolution des pouvoirs de police judiciaire des préfets. Après avoir été supprimés de 1933 à 1935, ils sont actuellement de nouveau élargis. Mais il subsiste que les préfets n'ont pas, en principe, l'intégralité de ces pouvoirs et qu'ils ne peuvent toujours pas être rangés au nombre des officiers de police judiciaire subordonnés au Procureur général. En principe, la recherche des crimes et délits reste exclusivement de la compétence judiciaire et le service de la police judiciaire dont la mission est de seconder l'autorité judiciaire dans cette recherche demeure à la disposition des parquets. Toutefois, dans tous les cas où ces crimes et délits visent la sûreté intérieure ou la sûreté extérieure de l'Etat lorsqu'il s'agit de faits de propagande révolutionnaire ou anti-nationale, de trahison et d'espionnage, les pouvoirs de l'autorité administrative réapparaissent et le Préfet Régional, responsable du maintien de l'ordre dans la région, peut donner aux services de la police judiciaire des missions temporaires et limitées.

Le rôle du Préfet Régional consiste non seulement à diriger et à coordonner l'action des forces de police de la région, mais encore à administrer les effectifs de la police régionale.

3° Le Préfet Régional administre les effectifs de la Police régionale d'Etat placés sous ses ordres.

A ce titre, d'une part, il intervient sur le plan financier, d'autre part, il est le chef direct du personnel:

a) sur le plan financier, le Préfet Régional prépare et soumet au Ministre Secrétaire d'Etat à l'Intérieur les prévisions de dépenses concernant les services de police de la région. Le rôle du Préfet Régional est de réunir dans un document établi pour l'année l'ensemble des éléments de ses besoins et de faire le point de sa situation financière. A cet effet, les prévisions des dépenses de fonctionnement pour l'ensemble des services de police, tant en ce qui concerne la police nationale que la police régionale d'Etat, sont évaluées suivant les directives des intendants de

police par le bureau administratif de l'Intendance de police régionale qui est chargé de centraliser, de contrôler et de fondre dans un document unique les propositions émanant des districts. Ce document est transmis à la Direction du Personnel et de l'Administration de la police, au Ministère de l'Intérieur, pour servir de base à la préparation du budget établi par l'Administration Centrale.

Le Préfet Régional est, en outre, par délégation du ministre, l'ordonnateur de toutes les dépenses des services de police.

b) chef direct de la police régionale, le Préfet Régional a des attributions relatives à l'ensemble du statut de son personnel qu'il s'agisse du recrutement, de l'avancement et de la discipline.

Le Préfet Régional, sur la proposition de l'intendant de police, nomme, affecte ou mute par arrêté tous les fonctionnaires de la police régionale d'Etat (secrétaires, inspecteurs de sûreté, gardiens de la paix et brigadiers, agents spéciaux). Ces personnels sont recrutés par voie de concours ou d'examen. Toutefois, les agents spéciaux et les auxiliaires peuvent exceptionnellement être nommés sur titres. Le Préfet Régional a la police du concours ou de l'examen; il décide de l'ouverture du concours ou de l'examen, il fixe, par arrêté, la date des épreuves et d'examen, le nombre de candidats à admettre. Il agréé les candidats et peut refuser la candidature de toute personne qui ne lui paraît pas présenter des garanties suffisantes d'aptitude ou de moralité. Lorsque l'instruction de tous les dossiers des candidats est terminée, il arrête la liste des candidats admis à se présenter au concours ou à l'examen; il désigne les membres du jury, il prend l'arrêté d'admission des candidats qui sont nommés au fur et à mesure des besoins du service.

L'avancement du personnel des polices régionales d'Etat se fait sous la direction du Préfet Régional. L'avancement de grade (exclusivement au choix) et l'avancement de classe (ancienneté) de ce personnel sont subordonnés à l'inscription sur un tableau d'aptitude établi tous les ans

dans chaque catégorie d'emploi, pour chaque classe et chaque grade, par une commission spéciale siégeant au chef-lieu de la région présidée par l'Intendant de police et composée des trois commissaires, chefs des services régionaux de la police judiciaire, des renseignements généraux et de la sécurité publique, du chef du secrétariat administratif des services régionaux de police, de deux commissaires de police de la région et de deux commandants des gardiens de la paix, désignés par l'Intendant de police.

Cette commission établit une liste d'aptitude provisoire, qui est portée à la connaissance des intéressés par voie d'affichage à la Préfecture régionale ou à l'Hôtel de police. Dans les dix jours qui suivent cet affichage, tout fonctionnaire de la police régionale peut adresser par voie hiérarchique une requête au Préfet Régional. Après examen des requêtes par la commission, au cours d'une séance de révision, la liste d'aptitude définitive est arrêtée par le Préfet Régional.

Au point de vue de la discipline, le Préfet Régional prononce les sanctions disciplinaires allant du blâme jusqu'à la suspension pour une durée de trois mois. Les sanctions inférieures au blâme (admonestation, avertissement, réprimande) sont prononcées par le chef de service ou par le Préfet départemental; les sanctions supérieures pour une durée de trois mois (déplacement définitif, rétrogradation de classe ou de grade, mise en disponibilité définitive par mesures disciplinaires, cassation de grade, rétrogradation, radiation des cadres et révocation) sont prononcées par le Ministre Secrétaire d'Etat à l'Intérieur sur proposition du Préfet Régional, après avis du conseil de discipline. Les articles 91 à 100 du décret du 7 juillet 1941 instituent un système de garanties pour le fonctionnaire menacé de sanctions : droit de connaître l'incrimination dont il fait l'objet, droit de fournir par écrit des justifications, existence d'un conseil de discipline fournissant son avis au Préfet Régional qui, en aucun cas d'ailleurs n'est lié par cet avis. A côté des sanctions, le décret du 7 juillet 1941 établit un régime de récompenses pour les fonctionnaires

et agents méritants : lettre de félicitations de l'Intendant de police, du Préfet Régional ou du Ministre donnant droit au port de l'aiguillette en argent ou en or; des gratifications peuvent également être allouées par le Préfet Régional ou par le Ministre.

Les mises à la retraite des fonctionnaires des polices régionales d'Etat sont prononcées par arrêté du Ministre Secrétaire d'Etat à l'Intérieur sur proposition du Préfet Régional.

En vue d'assurer la constitution des polices régionales d'Etat, le décret du 7 juillet 1941 a prévu des dispositions exceptionnelles et transitoires pour le recrutement des cadres pendant une durée de trois ans et pour le reclassement dans la police régionale des éléments des polices municipales. Une commission spéciale, désignée par arrêté du Préfet Régional, est chargée de procéder aux opérations de ce reclassement selon des règles indiquées aux articles 149 et suivants du décret du 7 juillet 1941.

Ainsi l'étatisation des polices municipales et la création de la police régionale d'Etat, dont le but est de placer sous la seule autorité du préfet tous les agents concourant au maintien de l'ordre vont permettre d'obtenir un meilleur rendement du service de la police, d'une part, en améliorant le recrutement du personnel par une sélection rigoureuse à l'entrée dans les cadres et par l'existence d'un statut comportant des garanties de stabilité, d'autre part, en dotant les effectifs du matériel nécessaire par la contribution de l'Etat aux dépenses du service qui sont inscrites en totalité au budget du Ministère de l'Intérieur.

*
* *

Telles sont les attributions du Préfet Régional, tant à l'égard de la police régionale d'Etat dont il administre les effectifs placés sous ses ordres qu'à l'égard de tous les services de police (police nationale et police régionale) dont il coordonne et dirige l'action. Ses pouvoirs d'administration et de direction sont très étendus. En principe, il doit les exercer directement avec l'aide de l'Intendant de

police et il doit en toutes circonstances donner aux préfets de sa région les instructions qu'il juge utiles pour la bonne marche des services de police et l'utilisation rationnelle des forces de police. Mais il peut déléguer tout ou partie de ses pouvoirs aux Préfets départementaux. Par ailleurs, ces derniers ont autorité directe et immédiate sur les services de police et sur les personnels de service régulièrement affectés dans le département. Aussi, pour achever l'examen d'ensemble du rôle du Préfet Régional à l'égard des forces de police, convient-il d'énoncer brièvement les attributions des préfets départementaux dans ce domaine.

4° Les attributions des Préfets départementaux à l'égard des forces de police.

a) Le Préfet Régional peut, sous sa responsabilité, déléguer aux préfets des départements de sa région tout ou partie de ses pouvoirs de direction et d'administration des services de police. Il peut dans ce cas mettre temporairement à leur disposition des éléments appartenant aux services régionaux de police, mais il reprend lorsqu'il le juge utile la direction effective des services de police (décret du 13 mai 1941, article 6).

Si ces éléments n'ont pas été mis à leur disposition, les Préfets départementaux ne peuvent pas les utiliser sauf en cas d'extrême urgence et de troubles graves et à charge pour eux d'en référer immédiatement à l'Intendant de police.

b) Indépendamment de ces attributions par délégation du Préfet Régional, les Préfets départementaux ont autorité directe et immédiate sur les diverses forces de police qui leur sont régulièrement affectées. Le département sert de cadre en principe au district de police; toutefois, il peut comprendre plusieurs districts. Le district est divisé en circonscriptions comprenant une ou plusieurs communes. Le Préfet de chaque département de la région a autorité sur les services de police et les personnels de police régulièrement affectés aux districts et aux circonscriptions. A

côté du Préfet départemental est placé le commissaire de police, chef de district qui a la direction des services de police du département. Le ou les commissaires de police, chefs de districts, les commissaires centraux ou les commissaires de police chefs de circonscriptions et leur personnel, les services de sûreté des villes, les commandants des gardiens de la paix, officiers de paix, brigadiers chefs, brigadiers et gardiens de la paix des corps urbains, les commissaires spéciaux et le personnel des commissariats spéciaux fonctionnant dans le département relèvent directement du Préfet départemental (décret du 7 juillet 1941, article 16).

Naturellement, suivant le principe que le Préfet Régional n'est que le Préfet de l'un des départements à qui un décret pris en application de la loi du 19 avril 1941 est venu conférer le titre de Préfet Régional, dans le département chef-lieu de région, les services et les personnels du ou des districts relèvent directement du Préfet Régional.

Dans leur arrondissement, les sous-préfets ont autorité sur les forces de police régulièrement affectées à leur circonscription ou temporairement mises à leur disposition.

Enfin, le Ministre Secrétaire d'Etat à l'Intérieur responsable devant le Chef de l'Etat du maintien de l'ordre public sur l'ensemble du territoire peut, en toutes circonstances, mettre directement en action les divers services fonctionnant dans les régions, districts et circonscriptions, à condition toutefois d'aviser immédiatement des mesures prescrites les Préfets régionaux et les Préfets et Sous-Préfets intéressés.

Le personnel de police, qu'il s'agisse de celui appartenant au cadre de la police nationale ou de celui appartenant au cadre des polices régionales d'Etat, ne dispose pas de pouvoirs propres au sens juridique. Par personnel de la police, il faut entendre seulement les fonctionnaires ou agents publics chargés d'assurer l'exécution effective des actes et des décisions prises par les autorités de police. Ce qui caractérise ces autorités et les distingue du personnel de police, c'est qu'elles ont le pouvoir de prendre une

décision exécutoire, c'est-à-dire un acte juridique unilatéral susceptible de produire par lui-même des effets de droit à l'égard des particuliers. Connaissant l'étendue des attributions du Préfet Régional, autorité principale de police, il convient d'examiner maintenant quels sont ses pouvoirs, c'est-à-dire de voir suivant quels procédés il agit et surtout dans quelles limites il peut agir.

SECTION II.

Pouvoirs du Préfet régional en matière de police

L'étude des pouvoirs du Préfet Régional en matière de police se ramène à celle des procédés de police et à celle des limites dans lesquelles ils doivent se maintenir.

§ 1. — PAR QUELS PROCÉDÉS AGIT LE PRÉFET RÉGIONAL.

Responsable du maintien de l'ordre dans la région, le Préfet Régional, comme toute autorité de police, pour remplir sa mission qui est de prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir et réprimer les atteintes à la sécurité publique, a à sa disposition un certain nombre de procédés dont il use en les combinant : règlements de police, mesures individuelles.

1° Les règlements de police.

Le premier des procédés de police est la réglementation. Le Préfet Régional édicte en vue du maintien de l'ordre public un ensemble de règles s'appliquant à tous les administrés ou à toute une catégorie d'administrés. A cet égard, l'exercice du pouvoir de police n'est qu'un des aspects du pouvoir réglementaire. La question se pose donc de savoir dans quelle mesure le Préfet Régional a le pouvoir réglementaire.

Dans notre droit public, le Préfet n'a pas la plénitude du pouvoir réglementaire. Il ne possède ce pouvoir que quand la loi le lui donne expressément. Les lois qui le lui donnent sont nombreuses et quelques-unes d'une large

application. En matière de police, les Préfets ont compétence en vertu d'un texte général et en vertu de diverses lois relatives aux divers objets de police spéciale. C'est dans la loi du 22 décembre 1789, section III, articles 2, § 9, organisant les administrations départementales, que se trouve le principe du pouvoir de police attribué plus tard aux Préfets. D'autre part, plusieurs lois ont donné compétence aux Préfets en matière de cours d'eau, de chasse, de pêche, etc.

Quant au Préfet Régional, ses pouvoirs de police résultent de la loi du 19 avril 1941. Pour les matières qui lui sont transférées et qu'énumère notamment le décret du 13 mai 1941, le Préfet Régional a le pouvoir de prendre par règlement toutes les mesures de police indispensables au maintien de l'ordre dont il est responsable pour la région.

Ces règlements doivent, le plus souvent, être accompagnés de mesures individuelles.

2° Les mesures individuelles.

Ces mesures visent une ou plusieurs personnes nommément désignées. Le Préfet Régional use alors de l'injonction qui tout en imposant aux intéressés un certain résultat d'ordre public à obtenir leur donne le choix des moyens à employer, soit de la prohibition ou de l'interdiction qui oblige à obéir purement et simplement, soit de l'autorisation préalable.

3° Le choix des moyens.

La jurisprudence s'est efforcée de ne pas laisser à l'administration le libre choix des divers moyens dont elle dispose : réglementation, prohibition, interdiction, autorisation, déclaration.

La réglementation est le mode normal d'intervention de l'autorité de police administrative. Par contre, l'interdiction ou la prohibition, procédé brutal, ne devait jamais être utilisé qu'à titre exceptionnel. Le Conseil d'Etat a

toujours annulé les interdictions générales et absolues, car il estime à juste titre que les nécessités de la police doivent tenir compte des circonstances de lieu ou de temps. Il est bien certain que les nécessités de la police ne sont pas les mêmes dans une ville les jours de marché et les jours ordinaires, dans une petite rue ou dans une grande artère, dans une ville balnéaire pendant la saison ou le reste de l'année. C'est pourquoi les pouvoirs de police se différencient selon les lieux où ils s'exercent. D'une façon générale, d'après la jurisprudence du Conseil d'Etat on peut distinguer les propriétés privées, les lieux ouverts au public et les voies publiques. Sur les propriétés privées, la police n'a que des droits restreints; elle n'a pas le pouvoir d'interdiction, elle peut seulement enjoindre aux propriétaires de faire disparaître les causes de troubles en lui laissant le choix des moyens. Les pouvoirs de police sont plus étendus lorsqu'ils s'exercent sur les lieux ouverts au public; ils sont généralement déterminés par des textes spéciaux, mais en l'absence de textes, la police n'a pas, en principe, le droit d'interdiction. Sur la voie publique, enfin, les autorités de police ont la plénitude de leurs pouvoirs.

4° L'exécution de ces mesures réglementaires et individuelles.

Il est des cas où les règlements de police et les mesures individuelles pour s'exécuter ont besoin d'être appuyés par la force. L'emploi de la force matérielle compte aussi au nombre des procédés de police. Mais ce procédé d'exécuter la loi et les règlements n'est pas sans inconvénient, il est très dangereux pour la liberté publique et surtout il peut engendrer des abus de la part de l'administration. Aussi, demeure-t-il exceptionnel. Le principe du droit public français est l'intervention du juge chargé de punir ou d'ordonner les mesures d'exécution. Cependant, si le mode normal d'exécution des actes de puissance publique est la sanction pénale confiée à la juridiction répressive l'emploi de la coercition reste possible sous certaines conditions que la jurisprudence a posées et qui constitue au-

tant de limites. L'emploi de la coercition est légale : 1° lorsqu'il y a urgence à exécuter ou qu'il y aurait péril imminent à attendre que l'autorisation judiciaire soit accordée; 2° lorsque, s'agissant de l'exécution d'une loi, il y a impossibilité d'intervention des tribunaux judiciaires parce que la loi a négligé de constituer en infraction pénale la résistance des particuliers (Urgence, Cons. d'Et., 19 avr. 1907, Suremain, p. 346, concl. Romieu; impossibilité d'interv. des tx judic. conflits, 2 déc. 1902, Soc. Imm. de St-Just, p. 713, concl. Romieu, qui pose les principes, Cons. d'Et., 12 mars 1909, commune de Triconville, p. 273, concl. Chardonnet).

*
*
*

Le Préfet Régional, tant par l'étendue de ses attributions que par ses pouvoirs, est ainsi très puissant. Il peut restreindre gravement les libertés individuelles. Un équilibre doit s'établir pour la bonne harmonie des relations sociales. C'est dire que le pouvoir du Préfet Régional en matière de police doit être contenu dans certaines limites.

§ 2. — LIMITES AUX POUVOIRS DE POLICE DU PRÉFET RÉGIONAL.

Ces limites ont été essentiellement posées par la jurisprudence administrative. Jusqu'à ces dernières années, elles étaient empreintes d'un très large libéralisme. Mais à l'époque actuelle, cette tendance libérale se renverse pour faire place à des solutions restrictives des libertés publiques. D'ailleurs, en vertu de la loi elle-même, les limites des pouvoirs de police varient selon que l'on se trouve en temps normal ou en temps de crise (état de siège). Dès lors, il faut distinguer le temps normal de l'état de siège.

A) Limite aux pouvoirs de police en temps normal. — Trois ordres de limites interviennent : la compétence

concurrente des diverses autorités de police; le but en vue duquel les pouvoirs de police ont été donnés; les libertés publiques ou plus exactement leur conciliation avec l'ordre public. Par ailleurs, pour assurer le respect des limites de ces pouvoirs de police, le droit public français a développé des moyens de contrôle : contrôle hiérarchique du Ministre de l'Intérieur, contrôle juridictionnel du juge et notamment du Conseil d'Etat.

1° La compétence concurrente des diverses autorités de police constitue une première limite aux pouvoirs de police du Préfet Régional.

Le Préfet Régional, s'il possède des pouvoirs et des attributions de police, n'est pas cependant le seul à les avoir dans la région. Etant donné qu'il existe sur un même territoire plusieurs autorités ayant compétence pour maintenir l'ordre, le problème se pose de savoir comment les pouvoirs de ces diverses autorités vont se combiner. La solution est donnée d'une part par la loi qui a déterminé le partage des compétences respectives des préfets régionaux, préfets départementaux et maires, et, d'autre part, pour les cas non réglés par les textes, par analogie avec les règles jurisprudentielles posées en matière de police municipale où se présente un problème identique. Nous avons indiqué précédemment que, dans les communes où la police était étatisée, le Préfet Régional exerce les mêmes attributions que le Préfet de police dans les communes suburbaines de la Seine, les maires ne conservant que des attributions restreintes. Aussi, pour ces matières réservées aux Maires et pour toutes celles qu'ils conservent intégralement dans les communes où la police n'est pas étatisée, faut-il appliquer les solutions posées par la jurisprudence antérieure en matière de police municipale.

La jurisprudence distingue les autorités ayant compétence générale en matière de police et celles ayant des pouvoirs spéciaux sur certaines matières.

Les pouvoirs de police générale appartiennent au Chef de l'Etat, au Préfet Régional, au Préfet départemental et

au Maire. Ces diverses autorités ont une compétence générale et elles ne diffèrent entre elles que par l'étendue de leur compétence territoriale. Le fait qu'une autorité supérieure ait réglé une question ne fait pas obstacle au droit réglementaire de l'autorité inférieure. Mais quel est ce droit ? En ce domaine, deux principes s'opposent : celui de la hiérarchie des règles juridiques et celui de l'autonomie des autorités décentralisées. Le principe de la hiérarchie des règles juridiques établit une subordination des diverses normes : lois, règlements d'administration publique, arrêté préfectoral, arrêté municipal; l'autorité inférieure ne peut prendre une mesure qui contredit une disposition édictée par une des autorités supérieures. Les jurisprudences de la Cour de Cassation et du Conseil d'Etat ont fait, à diverses reprises, application de ce principe. Dans un arrêt de 1885, la Chambre Criminelle de la Cour de Cassation affirme que si l'article 94 de la loi du 5 avril 1884 autorise le Maire à prendre des mesures locales sur les objets confiés à sa surveillance par les lois et règlements de police, celui-ci ne saurait prendre des arrêtés qui seraient contraires aux lois et aux règlements émanés de l'autorité supérieure (Cour de Cassation, 19 juin 1885, Myran, S. 1885, I. 325). De même l'autorité préfectorale étant compétente pour autoriser les entreprises de voitures publiques, le Maire commet un excès de pouvoir lorsqu'il impose dans le permis de stationnement qu'il délivre à l'entrepreneur de voitures un autre lieu de destination que celui qui a fait l'objet d'autorisation accordée par le Préfet (Cour de Cassation, 22 juin 1899; Falgueiras, S. 1901, I. 207). Le Conseil d'Etat affirme la même doctrine.

On peut cependant relever un arrêt où il déroge en fait à ce principe (Cons. d'Et., 4 mars 1932, ville de Versailles, S. 1932, 313, concl. Ettori, note Bonnard). Dans cet arrêt, le Conseil d'Etat a déchargé l'administration de toute responsabilité dans la collision survenue entre une voiture particulière et un camion militaire à la suite de l'ordre verbal donné par l'agent chargé de faciliter la

circulation à un carrefour, en contradiction avec le code de la route. De même, la réglementation de l'autorité inférieure doit s'effacer devant celle de l'autorité supérieure, même lorsqu'elle lui est antérieure, « attendu, en effet, « que l'article 10 du décret du 12 avril 1927, pris en exécution de l'article 2 de la loi du 30 mai 1851, règlemente « pour toute l'étendue du territoire la circulation des véhicules aux bifurcations et croisées des voies publiques et « que l'abrogation de l'arrêté du Maire de Saint-Etienne « du 27 août 1913 résulte implicitement et nécessairement de l'incompatibilité qui existe entre les prescriptions du décret précité et celles de l'arrêté municipal « qui l'a précédé » (Cour de Cass., 22 juin 1928, Biosca, D. 1929, I. 20, rapport de Bourdon).

Si, en vertu du principe de hiérarchie des règles juridiques, l'autorité inférieure ne peut prendre une mesure qui contredit celle édictée par l'autorité supérieure, elle puise dans le principe d'autonomie inclus dans toute idée de décentralisation le pouvoir de renforcer les prescriptions de l'autorité supérieure; l'ordre public local pouvant exiger des dispositions plus rigoureuses. C'est le principe qui a été posé dans l'arrêt Labonne du Conseil d'Etat : « Si les autorités départementale et municipale sont chargées par les lois de veiller à la conservation des voies « publiques et à la sécurité de la circulation, il appartient « au Chef de l'Etat, en dehors de toute délégation législative et en vertu de ses pouvoirs propres, de déterminer « celles des mesures de police qui doivent, en tout état « de cause, être appliquées dans l'ensemble du territoire, « étant bien entendu que les autorités départementale et « municipale conservent, chacune en ce qui la concerne, « compétence pleine et entière pour ajouter à cette réglementation générale toutes les prescriptions réglementaires supplémentaires que l'intérêt public peut commander dans la localité » (Cons. d'Et., 8 août 1919, D. 1921, 3. 23. S. 1924. 3. 46). En prenant cet arrêt de principe, la haute juridiction administrative ne faisait que confirmer sa jurisprudence antérieure. Ainsi, dans

un arrêt de 1902 (Cons. d'Et., 18 avr. 1902, Maire de Nérises-Bains, S. 1902. 3. 81, note Hauriou), le Conseil d'Etat s'exprimait ainsi : « ...si l'article 99 de la loi du 5 avril 1884 autorise le Préfet à faire des règlements de police municipale pour toutes les communes du département ou pour plusieurs d'entre elles, aucune disposition n'interdit au Maire d'une commune de prendre sur le même objet et pour sa commune, pour des motifs propres à cette localité, des mesures plus rigoureuses... »

Ce pouvoir reconnu aux autorités inférieures de compléter par des mesures plus rigoureuses celles de l'autorité supérieure ne comporte pas le pouvoir de modifier la réglementation (Cons. d'Et., 4 mars 1924, Lemaire, p. 375). D'autre part, ce pouvoir n'est pas absolu. Ainsi, le Conseil d'Etat n'a pas reconnu à un Maire le pouvoir de prescrire dans un intérêt local une troisième plaque d'identité aux cars circulant dans sa commune, alors que le code de la route ne prescrit que deux plaques : « Considérant que les mesures prévues à l'arrêté attaqué et qui consistent à assigner aux voitures des requérants des numéros spéciaux sont de nature à entraver l'application des dispositions réglementaires ci-dessus rappelées et à nuire à leur efficacité... » (Cons. d'Et., 3 mai 1918, Sté Niçoise de transports par automobiles). Mais, en sens inverse, il semble que la juridiction administrative ait été portée à considérer parfois que si les autorités de police peuvent prendre des mesures plus rigoureuses que celles des autorités supérieures, elles peuvent aussi tempérer les rigueurs de la loi et du règlement. Il ne s'agit, d'ailleurs, que d'une simple tendance que l'on trouve, par exemple, dans les conclusions du Commissaire du Gouvernement Detton, sous l'arrêt Dulaurens-Pretecille (Cons. d'Et., 3 juin 1932, Dalloz, 1932. 3. 52) : « ...cette souplesse (il s'agissait de la substitution des mots « motif légitime » à ceux de « sans nécessité » en matière de stationnement par le décret de 1928) ne peut être convenablement réalisée que par des mesures locales inspirées par des considérations de temps et de lieu. La réglementation générale trop

« rigide doit être complétée et surtout tempérée par le
« Maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police. Or, les
« pouvoirs généraux... l'autorisant très certainement à
« réglementer et à permettre par des mesures individuelles
« le stationnement... cette réglementation ou ces auto-
« risations tempèrent ainsi la rigueur du code pénal et
« du code de la route ».

Ainsi, en vertu du principe jurisprudentiel, d'une façon générale le Préfet Régional peut prendre des mesures plus rigoureuse que celles édictées par le Chef de l'Etat. De même le Maire peut prendre dans sa commune des mesures de détail et spécialement des mesures plus rigoureuses que celles édictées par le Préfet Régional.

Ce principe, cependant, doit être complété par les règles jurisprudentielles relatives à la compétence concurrente du Maire et des autorités de police ayant des pouvoirs de police spéciale. Plusieurs lois ont confié des pouvoirs de police à des autorités nommément désignées : loi sur la police des chemins de fer et des tramways (lois de 1841, 1845 et 1913), sur la police des cours d'eau (loi du 8 avr. 1898), sur les établissements dangereux, incommodés et insalubres (loi du 19 déc. 1917), sur la radio-diffusion (loi du 30 juin 1923), sur la circulation aérienne (lois 31 mai 1924 et 16 mai 1930). Par ailleurs, la loi du 19 avril 1941 confie au Préfet Régional des pouvoirs spéciaux de police que précisent la loi du 23 avril 1941 et le décret du 13 mai 1941. La jurisprudence a posé le principe que, seule, est compétente l'autorité à qui les pouvoirs spéciaux de police ont été confiés et qu'en conséquence, les pouvoirs des autres autorités de police, et notamment des Maires, étaient très réduits, quelquefois même inexistants. Encore faut-il faire avec la jurisprudence la distinction suivante : lorsque les autorités compétentes en ces matières spéciales n'ont de pouvoirs que pour des motifs particuliers, les pouvoirs des autres autorités, en particulier des Maires, sont, en ce qui concerne le maintien de l'ordre public, maintenus. Leurs pouvoirs, par contre, sont beaucoup plus limités lorsque ces polices spéciales ont par

elles-mêmes un but d'ordre public de sécurité. Dans ce cas, ces matières échappent au pouvoir des Maires, sauf en cas de péril imminent. Les pouvoirs de police du Préfet Régional visant spécialement le maintien de la sécurité sur le territoire de la région, il en résulte que le Préfet Régional a seul compétence en ce domaine.

2° Le but de la réglementation de police constitue une deuxième limite aux pouvoirs de police du Préfet Régional.

Ces pouvoirs lui ont été donnés dans le but de maintenir l'ordre et de prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir et réprimer les atteintes à la sécurité publique. S'il agit dans un autre but, il commet un détournement de pouvoir et son arrêté devient illégal. La jurisprudence du Conseil d'Etat considère que l'autorité de police commet un détournement de pouvoir lorsqu'elle prend un arrêté dans un but étranger à l'intérêt général ou même dans un but d'intérêt général, mais étranger à l'ordre public.

La jurisprudence offre des exemples nombreux d'arrêtés de police pris dans un but autre que l'intérêt général pour assouvir des rancunes ou pour entretenir de petites querelles de clocher, notamment. Mais ces pouvoirs de police, tout en étant utilisés dans un but d'intérêt général, peuvent demeurer étrangers à l'ordre public, par exemple ils peuvent être utilisés dans un intérêt financier ou dans celui du domaine public. Lorsque la mesure de police a été prise dans un but licite mais dans un but étranger à l'ordre public, le Conseil d'Etat recherche quel est le motif qui a déterminé la mesure prise et il annule l'arrêté si le motif déterminant est étranger à l'ordre public. La haute juridiction administrative, dans une jurisprudence très libérale, avait poussé à son extrême limite la notion de détournement de pouvoir. On pourrait se demander si le recul des solutions libérales dans notre droit n'amènera pas le Conseil d'Etat à réduire dans des limites plus strictes la notion de détournement de pouvoir. Mais l'his-

toire du recours pour excès de pouvoir nous montre au contraire que les principes d'autorité ne sont pas inconciliables avec le maintien et même le développement de la jurisprudence du Conseil d'Etat en ce domaine. En effet, c'est sous le Second Empire que se développa le recours pour excès de pouvoir qui apparut alors, suivant une expression souvent rappelée depuis, comme jouant le rôle de « soupape de sûreté ». On sait que « la politique « impériale consistait à procurer aux citoyens une bonne « administration pour leur ôter envie de participer à la « direction des affaires publiques, politique habile de la « part d'un régime autoritaire. C'est de cette époque que « date la dispense de frais et de ministère d'avocat, l'en- « registrement du recours en débet... » (1).

3° Les libertés publiques.

Enfin la dernière limite mise aux attributions et aux pouvoirs de police du Préfet Régional réside dans le respect des libertés publiques. Ce problème de la conciliation des libertés reconnues avec le maintien de l'ordre public a été résolu par une jurisprudence libérale du Conseil d'Etat qui a posé les principes de cette conciliation.

Ces principes, qu'il convient de rappeler brièvement (car cette jurisprudence est tellement abondante qu'une analyse détaillée en serait ici impossible et même inutile comme dépassant le cadre de cette étude sur le Préfet Régional) s'imposent au Préfet Régional comme à n'importe quelle autre autorité de police.

Ces principes, dégagés surtout à propos de la police municipale, peuvent s'exprimer dans les diverses propositions suivantes : la mesure de police pour être valable doit être appropriée au désordre redouté et ne doit restreindre la liberté que pour ce qui est nécessaire. Il faut aussi qu'il y ait crainte certaine de désordre. Enfin, une stricte égalité doit être maintenue entre les particuliers au regard des mesures de police.

1. Waline, op. cité, p. 117.

Pour que la mesure prise soit appropriée au désordre redouté, il ne doit pas y avoir de disproportion entre l'importance de la restriction apportée aux libertés publiques et le désordre à éviter. L'application de cette règle est souvent délicate : le Conseil d'Etat apprécie, d'une part, la gravité du désordre à éviter et, d'autre part, la restriction à la liberté imposée par la mesure de police; s'il considère que la disproportion est trop grande, il annule la mesure de police (V. notamment Cons. d'Et. 19 mai 1933, Benjamin, S. 1934. 3. 1. concl. Michel, note Mestre).

Le Conseil d'Etat reconnaît des pouvoirs plus étendus à l'autorité de police lorsqu'il s'agit de réglementer une simple tolérance ne constituant pas véritablement une liberté, par exemple la circulation d'une voiture publique ou le stationnement d'une roulotte (Cons. d'Et., 3 juin 1932, Dulaurens-Prétecille, D. 1932. 3. 54, concl. Detton). D'autre part, parmi les libertés consacrées par la loi, certaines ont été définies et garanties avec plus de soin que d'autres par le législateur : lorsque la loi ne consacre une liberté que pour en fixer les limites, les pouvoirs de l'autorité de police sont très larges, mais lorsque le législateur s'est attaché tout spécialement au respect d'une liberté ses pouvoirs sont très limités.

La mesure de police, en second lieu, ne doit restreindre la liberté que pour ce qui est nécessaire, c'est-à-dire que la mesure prise doit être celle qui est la moins restrictive des libertés publiques. Si l'autorité de police a à sa disposition deux moyens pour arriver au même but, elle doit choisir celui qui atteint le moins les libertés publiques. De leur côté, les administrés doivent avoir la possibilité de choisir les moyens permettant d'atteindre le but recherché : l'autorité de police ne peut, en principe, imposer un procédé déterminé.

Enfin, dans l'exercice de ses pouvoirs, l'autorité de police doit respecter l'égalité des administrés. Le traitement différentiel contraire au principe de l'égalité des citoyens devant la loi, constitue un vice qui entache la décision administrative d'excès de pouvoir. Il s'ensuit que tous

les faits ou tous les actes qui peuvent présenter le même inconvénient ou danger pour l'ordre doivent être soumis à la même réglementation. Si des activités analogues ont des inconvénients d'un degré différent, des réglementations distinctes sont par contre possibles.

Nul ne peut mieux résumer l'ensemble de cette jurisprudence du Conseil d'Etat sur la conciliation des libertés publiques et de l'ordre public que M. Detton, Maître des Requêtes et Commissaire du Gouvernement devant la Haute Assemblée, dont nous citerons les lignes suivantes :
« On devra seulement retenir que le Conseil d'Etat n'ad-
« met d'atteintes à une liberté ou à un droit individuel
« consacré par la loi que si une disposition légale auto-
« rise cette atteinte. Encore tient-il compte des circons-
« tances propres à chaque espèce. Plus rigoureux pour
« l'administration lorsqu'elle réglemente l'exercice d'une
« activité sur les propriétés privées ou lorsqu'elle édicte
« une prescription de caractère permanent, le Conseil lui
« reconnaît des pouvoirs plus larges lorsqu'il s'agit de la
« police de la voie publique ou des lieux publics, d'une
« réglementation temporaire ou d'une mesure d'urgence.
« Il exige que les prescriptions soient le moins possible
« absolues et générales, qu'elles limitent leur portée au
« cas précis où l'ordre public est en cause, qu'une stricte
« égalité soit maintenue entre les citoyens au regard des
« mesures de police, que l'administration n'use de ses
« pouvoirs qu'en vue de l'objet pour lequel ils lui ont
« été donnés » (1).

Telles étant les limites aux pouvoirs de police, par quels moyens peut-on en faire obtenir et assurer le respect ?

4° Les moyens d'assurer le respect des limites des prescriptions de police du Préfet Régional.

Ces moyens sont essentiellement au nombre de deux :

1. Detton, La police admin. encyc. franç. Tome 10, L'Etat Moderne, 10, 50, 3).

le contrôle hiérarchique du Ministre de l'Intérieur sur les pouvoirs de police du Préfet Régional et le contrôle juridictionnel du Juge.

Les réformes de 1941 instituant les Préfets régionaux et réorganisant la police française ont fait passer la police aux mains d'un Préfet, c'est-à-dire d'un agent essentiellement soumis au contrôle hiérarchique du Gouvernement qui le nomme et le révoque : le statut personnel du Préfet Régional étant celui de tout Préfet. Aussi, à la différence des Maires qui exercent leurs attributions de police municipale sous la simple surveillance de l'administration supérieure et qui ne sont placés sous l'autorité de cette administration qu'autant qu'ils accomplissent un acte de police générale, le Préfet Régional, comme le Préfet de Police dont il a les mêmes pouvoirs (décret du 13 mai 1941, art. 7) exerce ses fonctions dans tous les cas aussi bien en ce qui touche la police municipale qu'en matière de police générale, sous l'autorité immédiate du Ministre. La police qu'il exerce est une police d'Etat. Ce contrôle du Ministre suivant les principes généraux du Droit administratif peut s'exercer « *proprio motu* » en vertu du pouvoir hiérarchique ou sur demande des intéressés à la suite d'un recours administratif hiérarchique.

Quant aux recours juridictionnels, ils sont essentiellement au nombre de trois, l'exception d'illégalité par laquelle l'administré soutient devant le juge de simple police que le règlement ou la prescription de police qu'il a violé n'avait aucune valeur légale, le recours pour excès de pouvoir et le recours en appréciation de validité (1).

*
* *

Si donc les pouvoirs de police du Préfet Régional sont très étendus, ils ne sont pas sans limites et surtout ils sont placés sous le contrôle du juge, et particulièrement du Conseil d'Etat, qui a su être le meilleur arbitre entre les

1. V. *infra*, chapitre V, section II, § 3.

libertés et les droits des individus d'une part, les exigences de l'intérêt général et de l'ordre public, d'autre part. Mais nous avons déjà noté à l'époque actuelle un recul des solutions libérales définissant le régime des libertés publiques et un renforcement des pouvoirs de police. Cette jurisprudence convenait à une époque où le jeu des libertés publiques ne risquait pas de mettre en péril l'ordre. Dans les circonstances actuelles, la primauté de l'ordre public sur la liberté devient essentielle. Aussi, est-ce dire qu'en accord avec ses exigences, le problème de la conciliation des libertés et de l'ordre public appelle à l'époque actuelle des solutions plus restrictives des libertés et plus favorables aux pouvoirs de police, à l'exemple du régime de l'état de siège à l'examen duquel il faut maintenant procéder.

B) Limites aux pouvoirs de police en temps de crise; l'état de siège. — L'état de siège produit trois effets qui sont énoncés dans les articles 7 à 11 de la loi du 9 août 1849, modifiée par la loi du 14 septembre 1941.

1° Les pouvoirs de police dont l'autorité civile était investie pour le maintien de l'ordre passent à l'autorité militaire. En principe, les actes de police des autorités militaires gardent leur caractère et leurs sanctions. Ce sont les mêmes actes accomplis par d'autres fonctionnaires. Cependant, le Conseil d'Etat reconnaît que « les intérêts « de la défense nationale donnent au principe de l'ordre « public une extension plus grande et exigent pour la « sécurité publique des mesures plus rigoureuses » (Cons. d'Et., 28 fév. 1919. Dol et Laurent, Rev. du d. p., 1919, p. 338).

2° Les pouvoirs de police sont accrus à quatre points de vue : possibilité de perquisitions de jour et de nuit (restriction à la liberté du domicile); possibilité d'éloigner les repris de justice et les non-domiciliés (restriction à la liberté d'aller et de venir); possibilité de subordonner tout déplacement à l'obtention d'un sauf-conduit; remise et recherche des armes (restriction à la liberté

du domicile et à la liberté du commerce); interdiction des réunions et publications susceptibles d'exciter le désordre (restriction à la liberté de la presse et à la liberté de réunion). D'après une jurisprudence ancienne de la Cour de Cassation se rapportant à la guerre de 1914-1918, ces pouvoirs élargis ne comportent pas de sanctions légales, notamment celle de l'article 471, § 15, du Code pénal (Cass. crim., 5 arr. 13 janv. 1916. Reston, 16 mars 1916, Honoré, 20 avr. 1916, Malherbe, etc... Dalloz, 916. 1. 129).

3° La compétence des tribunaux militaires est étendue à tous crimes et délits contre la sûreté de l'Etat, la constitution, l'ordre et la paix publique (art. 8, loi 1849 modifiée par la loi du 27 avr. 1916).

D'une façon générale, sous le régime de l'état de siège, les rapports entre les Préfets et l'autorité militaire sont définis dans le cadre des règles prévues par la loi du 9 août 1849 par les textes suivants : l'instruction du Ministre de la Guerre de février 1924, l'instruction du Secrétariat d'Etat à la Guerre du 7 août 1940, l'instruction interministérielle du 11 août 1941 sur la participation de la garde au service d'ordre et le décret du 18 novembre 1939 relatif aux mesures à prendre contre les individus dangereux pour la sécurité publique ou la défense nationale.

*
*
*

La question du maintien de l'ordre sur le territoire pose en définitive un double problème : un problème d'organisation des services de police et un problème de conciliation des libertés des individus avec l'ordre public. Ce dernier problème est le plus délicat, car il nécessite des solutions adaptées aux circonstances, il a été résolu dans le passé et le sera également dans l'avenir grâce à l'action d'un arbitre, le Conseil d'Etat, qui, imprégné du souci de l'intérêt public du pays a su concilier, en fonction des circonstances, les exigences de l'intérêt général avec les libertés des particuliers, mettant l'accent tantôt sur les libertés

dans les périodes où leurs jeux ne mettent pas en péril l'ordre, tantôt sur l'ordre public lorsque celui-ci se trouve gravement troublé ou menacé.

L'autre problème, par contre, a reçu jusqu'aux réformes de 1941 une solution moins satisfaisante. Jusqu'alors, une certaine hésitation se manifestait pour savoir si le maintien de l'ordre devait demeurer affaire municipale ou devenir affaire d'Etat. Avec les transformations de la notion d'ordre public et en raison de certaines insuffisances de la police municipale, le choix, en 1941, s'est porté en faveur de la police d'Etat par un transfert des pouvoirs de police aux Préfets régionaux et par une étatisation du personnel de la police. En ce sens, l'institution des Préfets régionaux investis de pouvoirs spéciaux de police et la réorganisation nouvelle des services de police sur la base de l'étatisation des polices locales ont donné au problème de l'organisation de la police une solution adaptée aux exigences de l'intérêt général.

L'institution des Préfets régionaux conduit-elle à des résultats analogues dans le domaine économique ? La réponse à cette question est fournie par l'étude des pouvoirs et des attributions du Préfet Régional en matière économique.

CHAPITRE III

POUVOIRS ET ATTRIBUTIONS EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE

De même que le Préfet Régional a des pouvoirs spéciaux de police, de même il possède des pouvoirs spéciaux en matière économique et exerce à ce titre son autorité sur l'ensemble des départements constituant la Région. L'article 1^{er} de la loi du 19 avril 1941 dispose, en effet, que des pouvoirs spéciaux en matière économique sont conférés aux préfets régionaux et l'article 2 précise que « sont transférés aux préfets régionaux toutes les attributions réglementaires des préfets relatives à la production, à la répartition et à la distribution des produits alimentaires et denrées, ainsi qu'à la fixation de leurs prix ».

Bien que limitée au domaine plus spécialement économique, l'institution des Préfets régionaux n'en a pas moins un champ d'action singulièrement vaste et qui traduit avec l'emprise totale de l'Etat sur la vie économique, le triomphe d'une doctrine nouvelle, l'économie dirigée se substituant aux principes libéraux.

Après avoir rappelé le développement des attributions de l'Etat en matière économique, nous prendrons conscience de l'ampleur des pouvoirs et attributions du Préfet Régional en matière économique en exposant, tant le champ de son action que son rôle et celui de ses auxiliaires et en étudiant, à titre d'exemple, deux de ses attributions les plus importantes, celles relatives au ravitaillement et à la taxation des prix.

SECTION I.

Du libéralisme à l'économie dirigée**§ 1. — LE DÉVELOPPEMENT DES ATTRIBUTIONS DE L'ÉTAT
EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE.**

Pendant tout le cours du XIX^e siècle, le libéralisme né de l'influence, d'une part, de l'individualisme philosophique et politique du XVIII^e siècle et de la Révolution française et, d'autre part, du libéralisme économique des Physiocrates et d'Adam-Smith refuse d'accepter une intervention de l'Etat, puisqu'il estime que cette intervention ne peut que fausser le jeu de lois économiques bienfaisantes par elles-mêmes et que l'Etat est impropre par nature à exercer des fonctions d'ordre économique. Le principe de la liberté du commerce et de l'industrie posé par la Révolution (Loi du 2-17 mars 1791), non seulement commande à l'Etat une attitude d'abstention dans la vie économique, mais encore confère aux particuliers le droit d'entreprendre n'importe quelle activité économique, de la diriger à leur guise avec les procédés de leur choix et de fixer librement le prix des objets, des produits ou des services se rapportant à l'exercice de leurs professions.

En fait comme en droit, même pendant le XIX^e siècle, ce principe d'abstention de l'Etat dans le domaine économique ne fut pas et ne put pas être appliqué dans toutes ses conséquences rigoureuses et logiques. L'Etat faillirait à sa mission s'il se désintéressait des relations qui conditionnent la richesse du pays et qui peuvent, en outre, comporter certains abus. C'est pourquoi, au nom de l'ordre public, tout régime d'Etat implique un minimum d'interventions dans les relations économiques des individus, tant pour remédier à ces abus que pour développer la richesse nationale.

En réaction contre les exagérations du libéralisme se développa un mouvement d'étatisme qui provoqua l'intervention de l'Etat. Cette intervention, limitée au début à la

sauvegarde de l'ordre public et social, s'étendit rapidement à tous les domaines de la vie économique, d'abord par les progrès de la notion de service public puis par la mise en œuvre de véritables politiques économiques.

La notion d'ordre public strictement entendue à l'origine s'est transformée peu à peu en ordre social : l'Etat, sous l'influence des idées socialistes, tend à établir l'ordre social et la justice en maintenant un équilibre entre les diverses classes sociales. Le développement de la police de l'hygiène et de la salubrité publique, celui de la législation ouvrière, l'extension d'une législation de prévoyance sociale sont autant d'exemples de ce désir de l'Etat d'assurer la sauvegarde de l'ordre public et social. C'est ainsi qu'en matière de travail notamment, parce qu'un régime trop libéral avait conduit inévitablement à l'exploitation des faibles, une législation de plus en plus abondante vint progressivement réglementer le régime du travail en limitant la durée du travail et les conditions d'emploi des femmes et des enfants, en prescrivant des interdictions ou des réglementations pour assurer la sécurité du travail, en favorisant et en rendant obligatoire, enfin, un ensemble d'institutions de prévoyance sociale.

La notion de service public s'est, en second lieu, étendue aux cas de plus en plus nombreux où il ne peut être satisfait à certains besoins d'intérêt collectif par le libre jeu de la concurrence. Ainsi se sont créés et multipliés de nombreux services publics et industriels (chemin de fer, distributions d'eau, de gaz et d'électricité). D'autre part, il est apparu qu'il existait des richesses naturelles qui devaient appartenir à la collectivité : d'où l'évolution de la législation des mines substituant à la concession en toute propriété un régime de concession avec réserve du droit de propriété de l'Etat et partage des bénéfices (Loi du 9 septembre 1919) ; d'où également dans un sens analogue celle de la législation de l'énergie hydraulique (Loi du 16 octobre 1919).

Mais qu'il s'agisse des interventions de l'Etat motivées par l'intérêt de l'ordre public, de la sécurité ou de la salu-

brité par lesquelles il réglemente les conditions d'exercice de certaines professions ou procède à la taxation de certains produits de première nécessité (pain, viande) ou des mesures bienveillantes par lesquelles il vient soit aider et protéger certaines activités économiques par la législation douanière et par l'existence de primes ou de subventions allouées à certaines branches de la production dont des raisons sociales ou de prestige commandent le maintien malgré les circonstances économiques défavorables, soit assurer la protection des travailleurs contre les périls auxquels les expose leur faiblesse économique en limitant par la législation du travail le jeu de la liberté des conventions, aucune ne touche à la liberté économique proprement dite. La production comme les échanges et la formation des prix continuent à obéir au seul jeu des lois économiques (1). Au contraire, le développement des politiques économiques va marquer la fin du régime libéral et lui substituer un régime d'économie dirigée.

La guerre de 1914-1918 avait conduit l'Etat à intervenir dans la vie économique et à apporter des dérogations importantes à la liberté du commerce. Des textes nombreux eurent alors pour but d'assurer l'approvisionnement, de stabiliser les prix et de limiter les spéculations. Notamment LL. 20 avril, 20 octobre, 29 juillet 1916, 7 avril 1917, 4 avril 1918, 23 octobre et 14 novembre 1919 (voir les articles de M. Louis Rolland dans la Revue de droit public). Cette législation temporaire disparut avec les embarras qui l'avaient suscitée.

La crise économique qui apparut dans le monde vers 1930 avait consacré une rupture nouvelle — et cette fois-ci durable — avec le régime libéral. Peu à peu, à mesure que les difficultés se faisaient de plus en plus vives, s'installait une politique d'économie dirigée dont l'effet était de restreindre de plus en plus largement la liberté des individus dans le domaine de la production et des échanges. Il suffit de rappeler ici les nombreuses lois en matière de

1. Berthelémy et Rivero, op. cité, p. 186.

politique économique, sociale, agricole et financière (Lois sur le marché du blé, du vin, de la betterave...). Enfin pour protéger soit le producteur contre l'effondrement des cours, soit le consommateur contre la hausse de la vie, le législateur est intervenu dans la détermination des prix (Loi du 15 avril 1936 sur l'Office du Blé, décret-loi du 1^{er} juillet 1937, etc.). Mais bien que fortement entamé, le principe de la liberté du commerce demeurait toujours debout en droit.

Au contraire, la guerre de 1939-1940 et surtout les conséquences de la défaite ont entraîné un véritable bouleversement de l'économie française. Aussi la politique d'économie dirigée qui, dans l'année qui avait précédé le conflit, semblait s'atténuer, loin de disparaître, devient-elle aujourd'hui le fondement de la politique économique de l'Etat.

§ 2. — LES ORGANES DIRECTEURS DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE.

La politique d'économie dirigée, surtout étant donné son ampleur actuelle, exige pour être efficace qu'elle soit conduite par des organismes unifiés. Cette nécessité était d'autant plus impérieuse que, jusqu'à ces toutes dernières années, les services chargés de l'administration des affaires économiques en France s'étaient constitués sans logique. Initialement le principe du libéralisme économique, en prohibant l'intervention de l'Etat en matière économique, entraînait une absence de cadres pour les problèmes de cet ordre. Sans doute existait-il depuis longtemps un Ministère du Commerce; mais bien que, depuis le début du XX^e siècle, l'intervention de l'Etat dans la vie économique était devenue un fait indéniable sous la pression des nécessités de tous genres, motifs d'ordre public, social, politique, monétaire, etc., l'Administration des affaires économiques continuait, à la veille de la guerre de 1939, à dépendre de services dispersés sans direction d'ensemble. Les Administrations centrales des affaires économiques

étaient nombreuses : Ministères des Travaux Publics, de l'Agriculture, du Commerce, de la Marine Marchande, des Colonies, des Affaires Etrangères, des Finances. Des tendances à l'unification de ces services s'étaient cependant manifestées dans ces dernières années, qu'il s'agisse d'un effort de coordination par l'organisation de la Présidence du Conseil et par la constitution d'un Ministère de l'Economie Nationale ou d'un effort pour constituer une administration indépendante et compétente par le développement de la documentation économique (la Statistique de la France avec un Conseil Supérieur; Institut de conjoncture) et par la création d'un service administratif à compétence générale : le service de la production au Ministère du Commerce. Mais à la veille de la guerre de 1939, le problème n'était pas résolu. Aussi, avec la guerre, puis la défaite, qui ont engagé définitivement le pays dans la voie de l'économie dirigée, la coordination de l'action gouvernementale formait-elle la condition fondamentale de cette économie dirigée. La solution de ce problème d'organisation des cadres économiques s'est traduite à la fois par une concentration des pouvoirs, aux mains d'organismes directeurs peu nombreux et par un effort de déconcentration sur le plan régional.

Les pouvoirs économiques furent concentrés dans les mains d'organismes peu nombreux afin de coordonner les efforts exercés sur l'économie et d'unifier la politique d'ensemble.

Sur le plan national, la primauté du ministre des Finances fut reconnue et elle entraîna à la fois sur le terrain administratif la réorganisation des services du Ministère des Finances qui prit le titre de Secrétariat d'Etat à l'économie nationale et aux finances (Secrétariat Général aux Affaires économiques groupant tous les services économiques : commerce extérieur, finances extérieures, assurances et surtout Direction de l'économie générale) et, sur le terrain gouvernemental un contrôle du Ministre Secrétaire d'Etat à l'Economie nationale et aux Finances sur les Secrétariats d'Etat économiques (Production In-

dustrielle, Travail, Communications) dont il coordonne l'action (Loi du 10 février 1941, article 1^{er}, relative à l'organisation du gouvernement; loi du 23 février 1941, article 2, organisant le Secrétariat d'Etat à l'Economie Nationale et aux Finances). Enfin, le Comité interministériel économique devint l'organisme directeur de l'économie. Au cours de réunions périodiques réunissant sous la présidence du Ministre Secrétaire d'Etat à l'Economie Nationale et aux Finances les Secrétaires d'Etat économiques, Agriculture, Ravitaillement, Production Industrielle, Travail, Communications, Marine Marchande, la politique économique du pays reçoit une impulsion permanente et ordonnée.

Sur le plan régional, ce même souci d'unification s'est traduit par la concentration des pouvoirs aux mains des préfets régionaux dont le rôle est de dégager, en accord avec les préfets et les chefs de service de la région, en accord aussi avec les éléments représentatifs des activités intéressées, des initiatives, des règles d'action valables pour l'ensemble du territoire régional.

Mais cette centralisation des pouvoirs à l'échelon gouvernemental n'exclut pas cependant une certaine déconcentration sur le plan administratif. L'action de l'Etat, qui doit à la fois promouvoir tant de mesures de détail dans un système d'économie dirigée et tenir compte des nécessités quotidiennes de la vie locale ne peut être exclusivement confiée à des organismes centraux et irresponsables. La Région est justement par-dessus les limites devenues étroites des départements un moyen pratique de solution. Le Préfet Régional peut orienter les initiatives des autorités départementales et locales dont les vues parfois restreintes aux limites de leur juridiction auraient pu favoriser les égoïsmes locaux aux dépens des intérêts généraux du pays; il peut faciliter la distribution entre les départements producteurs et les départements consommateurs, harmoniser la réglementation et le contrôle, et réaliser un équilibre entre les diverses circonscriptions du territoire.

SECTION II.

Champ d'action du Préfet régional

Initialement, la loi du 19 avril 1941 se contentait de transférer aux préfets régionaux toutes les attributions réglementaires des préfets relatives à la production, la répartition et la distribution des produits alimentaires et denrées ainsi qu'à la fixation des prix. Mais une loi du 25 août 1941 est venue étendre le champ d'action économique des préfets régionaux et préciser leurs pouvoirs et leurs attributions. Aux termes de cette loi, l'autorité du Préfet Régional s'exerce dans chaque région sur la production agricole, la production industrielle, le ravitaillement, le travail, les transports et l'équipement national. Ainsi, ce domaine est à lui seul singulièrement vaste.

Pour le délimiter, il se pose le double problème de la répartition des pouvoirs et des attributions économiques entre les diverses administrations centrales et les préfectures régionales d'une part, entre les préfectures régionales et les préfectures départementales, d'autre part. C'est ce que précise l'article 2 de la loi du 25 août 1941 : « Des décrets pris sur la proposition du ministre, Vice-Président du Conseil, détermineront celles des attributions d'exécution des secrétaires d'Etat économiques, savoir : Economie Nationale et Finances, Agriculture, Ravitaillement, Production Industrielle, Travail, Communications, qui seront transférées aux préfets régionaux. Chaque Préfet Régional fixera par arrêté la répartition des attributions respectives des préfectures départementales et de la préfecture régionale. »

Les attributions d'exécution du Préfet Régional en la matière sont donc déterminées par voie d'autorité, par l'autorité supérieure à l'égard de l'autorité inférieure (Décret; arrêté du Préfet Régional). C'est là un exemple du problème général que pose l'institution de l'échelon régional quant au contenu de ses attributions, qui ne peuvent provenir que d'un double dessaisissement du pouvoir cen-

tral (déconcentration) et des organes départementaux (concentration) au profit de la région.

D'ailleurs, en ce domaine, il ne peut s'agir de règles rigides. La tâche du Préfet Régional n'est encombrée ni de précédents ni de définitions « a priori »; il s'agit, avant tout, d'une création qui devra être continue, c'est-à-dire constamment adaptée au mouvement même de la vie provinciale. C'est pourquoi le Gouvernement, en instituant les préfets régionaux, n'a pas entendu limiter leur activité ni entraver leur action et leur développement en précisant « a priori » avec minutie et dans le détail leurs attributions et leur rôle, tant à l'égard des administrations centrales qu'à l'égard des préfectures départementales; il a voulu, au contraire, que les principes qui devaient présider à cette organisation nouvelle se dégagent eux-mêmes de l'expérience.

Dans ces conditions, jusqu'à maintenant, à notre connaissance, peu de décrets sont venus déterminer les attributions économiques des préfets régionaux. Nous citerons, pour exemple, un décret du 8 décembre 1941 relatif aux pouvoirs des préfets régionaux en matière économique, qui a délégué à ces derniers les attributions suivantes du Secrétariat d'Etat à l'Agriculture :

1° Centralisation des demandes de concours du service du Génie Rural et transmission aux services départementaux.

2° Détermination dans le cadre de la Région de l'ordre d'urgence des travaux subventionnés ou agréés par le Ministère de l'Agriculture.

3° Utilisation de crédits spécialement délégués en vue de l'attribution de subventions pour travaux d'équipement rural nettement déterminés et ne débordant pas le cadre régional.

Cette délégation, dont une circulaire du Ministre Secrétaire d'Etat à l'Agriculture du 9 février 1942 adressée aux Préfets régionaux, définit les modalités d'application, ne concerne en somme que des questions qui, pour être im-

portantes, n'en sont pas moins techniques et particulières et qui ne relèvent que de la direction des Eaux et du Génie Rural du Ministère de l'Agriculture.

Indépendamment des décrets qui doivent intervenir pour déterminer les attributions du Préfet Régional par rapport à celles laissées aux administrations centrales, la loi du 25 août 1941 prévoit, dans son article 6, un procédé plus souple : nous indiquerons au chapitre suivant que l'une des formes de l'action des Préfets régionaux se manifeste par des conférences réunissant périodiquement les Préfets régionaux et les Ministres secrétaires d'Etat. L'un des buts de ces conférences est précisément de fixer pour chaque question soumise à leur examen, les attributions respectives des administrations centrales et des préfectures régionales.

Un arrêté interministériel du 23 juin 1941 (antérieur par conséquent à la loi du 25 août 1941) délègue aux Préfets régionaux l'exercice des pouvoirs dévolus aux ministres intéressés et au Ministre du Travail par les articles 3 et 5 du décret du 10 novembre 1939 relatifs au régime du travail pendant la durée des hostilités et par l'article 1^{er} du décret du 1^{er} juin 1940 relatif au régime des salaires. En d'autres termes, les pouvoirs de relever les salaires anormalement bas sont délégués aux Préfets régionaux.

D'autre part, l'institution des Préfets régionaux a également eu pour conséquence de modifier ou d'adapter certaines législations antérieures. Il en fut notamment ainsi de la législation des prix : par deux lois du 27 juin 1941 dont l'une modifie divers articles de la loi du 21 octobre 1940 sur la codification des prix et l'autre institue des comités régionaux des prix.

Telle est dans ses grandes lignes l'étendue des attributions du Préfet Régional en matière économique : ces attributions embrassent l'ensemble des interventions de l'Etat dans la vie économique et le Préfet Régional devient le représentant direct dans la région des divers secrétaires d'Etat économiques : Agriculture, Ravitaillement, Production Industrielle, Equipement National, Travail,

Communications, sous la haute autorité du Ministre Secrétaire d'Etat à l'Economie Nationale et aux Finances. Un examen détaillé des divers problèmes soulevés par cette intervention dans la vie économique dépasserait singulièrement le cadre que nous nous sommes assigné. Il ne peut être question ici que de définir le rôle général du Préfet Régional et de ses auxiliaires dans ce domaine et d'étudier, à titre d'exemple, l'une de ses attributions les plus importantes, celle relative au ravitaillement, c'est-à-dire celle qui touche la production, la répartition et la distribution des produits alimentaires et denrées ainsi — et surtout — que la fixation de leurs prix.

SECTION III.

Rôle du Préfet régional et de ses auxiliaires

Le Préfet Régional a un triple rôle en matière économique :

1° Il anime et coordonne la politique économique dans la région.

2° Il dirige l'action des chefs de service régionaux placés sous son autorité.

3° Il peut déléguer tout ou partie de ses attributions à ses chefs de service.

Après avoir analysé cette action à ce triple point de vue, nous dresserons le rôle d'ensemble des divers chefs de service régionaux et du Préfet Régional pour avoir une vue synthétique du rôle qu'ils assument dans la vie économique.

§ 1. — LE PRÉFET RÉGIONAL ANIME ET COORDONNE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE DANS LA RÉGION.

Etant donné l'esprit qui inspire la réforme et la nécessité de laisser une certaine souplesse dans le fonctionnement de l'institution nouvelle, en ce qui concerne son rôle

propre en matière économique, le Préfet Régional doit se considérer comme un animateur et un coordonnateur. Il doit entretenir des rapports constants et personnels avec l'Administration Centrale au cours des réunions mensuelles qui réunissent tous les Préfets régionaux, les Chefs de service et les Ministres, ou au cours de visites individuelles faites dans les divers Secrétariats d'Etat, aussi souvent qu'il le juge nécessaire. Il doit entretenir des relations de même ordre avec les Préfets départementaux, transmettre à ces derniers, avec énergie et fidélité, les directives du Pouvoir Central et donner toute l'impulsion désirable aux initiatives des agents subordonnés. En d'autres termes, le rôle du Préfet Régional est avant tout de dégager des initiatives et des règles d'action valables pour toute la Région sur laquelle s'exerce son autorité.

Mais à côté de ce rôle de direction, d'impulsion et de coordination, le Préfet Régional a un rôle plus précis : assisté de l'Intendant des Affaires Economiques, il dirige l'action des divers Chefs de services régionaux relevant des Secrétaires d'Etat économiques.

§ 2. — LE PRÉFET RÉGIONAL DIRIGE L'ACTION DES CHEFS DE SERVICE RÉGIONAUX PLACÉS SOUS SON AUTORITÉ.

L'article 4 de la loi du 25 août 1941 déclare que « le
« Préfet Régional, assisté de l'Intendant des Affaires Eco-
« nomiques, a autorité sur les Chefs de Service régionaux
« et qu'il peut leur déléguer tout ou partie des attribu-
« tions qui seront transférées aux Préfets régionaux en
« vertu de l'article 2 » (c'est-à-dire par décrets). Pour lui
permettre de remplir ce rôle, l'article 5 précise que « toutes
« les décisions et instructions d'ordre économique éma-
« nant des Secrétaires d'Etat dont relèvent ces Chefs de
« Service sont notifiés aux Préfets régionaux ».

Nous avons précédemment défini le statut de ces auxiliaires du Préfet Régional : Directeur des Services Agricoles, Ingénieur en chef du Génie Rural, Conservateur

des Forêts, Inspecteur général des Ponts et Chaussées chargé d'une circonscription régionale, Inspecteur divisionnaire du Travail et de la Main-d'Œuvre, Directeur régional du Ravitaillement, Chef du Service du Contrôle des Prix (Directeur du Contrôle Economique). Dans ce chapitre il convient de connaître quelles sont les attributions de ces divers Chefs de services régionaux, attributions qui doivent être déterminées par des décrets contre-signés par les Secrétaires d'Etat intéressés (loi du 19 avril 1941).

1° Chefs de service régionaux relevant du Secrétariat d'Etat à l'Agriculture.

Un décret du 16 octobre 1941, article 4, est venu définir les attributions respectives des directeurs départementaux et des Chefs de services régionaux en matière agricole.

Les Chefs de Service régionaux agricoles reçoivent mission de renseigner le Préfet Régional et l'Intendant des Affaires Economiques, de transmettre aux Chefs de services départementaux de la Région les instructions et demandes d'enquêtes, de centraliser et de présenter les réponses. Tel étant leur rôle général, ce même décret délimite pour chaque Chef de service ses attributions propres.

Le Directeur des Services Agricoles, chef du service régional, reçoit mission de (article 4) :

Rassembler toute la documentation statistique intéressant la production agricole de la région,

Suivre l'évolution de cette production lorsqu'elle est sujette à des variations locales et saisonnières importantes,

Estimer les disponibilités ou les déficits de cette production au regard des besoins de la région,

Etudier les possibilités et les moyens de mobilisation des disponibilités, soit pour la satisfaction de déficits, soit pour la constitution de stocks,

Collaborer à la répartition des contingents de réalisation attribués à la région ou provoquer des rajustements nécessaires lorsque la répartition est faite par départements,

Collaborer à la répartition des attributions de produits indispensables à l'agriculture faite au profit de la région, ou provoquer des rajustements nécessaires lorsque les attributions sont faites par départements,

Suivre les travaux des divers commissions et comités régionaux existants ou à créer siégeant au chef-lieu de région,

Assurer les fonctions de commissaire du Gouvernement auprès des divers groupements de répartition existants ou à créer à l'échelon régional.

De son côté, l'Ingénieur en Chef du Génie Rural, chargé des fonctions de Chef de service régional, reçoit mission de (article 5) :

Coordonner sur le plan régional les plans de travaux d'équipement rural,

Faire aux Préfets régionaux toutes propositions afférentes aux attributions qui leur sont déléguées par le Ministre en ce qui concerne celles qui relèvent de la Direction des Eaux et du Génie rural,

Préparer la répartition entre les départements de la Région des matières premières et matériaux destinés aux besoins essentiels et au plan d'équipement dont la Direction des Eaux et du Génie Rural a la charge,

Assurer la liaison à l'échelon régional avec les organisations correspondantes de la corporation agricole et les Comités d'organisation et Offices pour les activités de la Direction des Eaux et du Génie Rural pour lesquelles cette liaison est prévue,

Coordonner à l'échelon régional les plans de battage et d'équipement mécanique de la culture.

Enfin, l'Officier des Forêts chargé des fonctions de Chef de service régional a mission de centraliser toutes les questions forestières intéressant la Région et de représenter les différents services forestiers de la Région auprès du Préfet Régional (article 6).

Mais par la suite plusieurs textes sont venus modifier dans une large mesure la répartition des compétences des Chefs de services régionaux relevant du Ministère de l'Agri-

culture. C'est ainsi qu'ont été créés des Commissaires aux travaux d'équipement agricole et des Directeurs régionaux de la production agricole.

En premier lieu, dans le cadre des lois des 23 février et 6 avril 1941, relatives à la délégation générale à l'équipement national, un décret du 6 novembre 1941 a institué des Commissaires aux travaux d'équipement agricole. Ce décret prévoit que la coordination des travaux d'équipement agricole et de tous les travaux concernant l'équipement des communes rurales ainsi que des mesures propres à leur exécution sera assurée régionalement **sous l'autorité du Préfet Régional** par un Commissaire responsable. Il en sera de même de la coordination des travaux de réorganisation foncière et de remembrement prévus par la loi du 9 mars 1941. Ces Commissaires sont nommés par arrêtés du Ministre Secrétaire d'Etat à l'Agriculture et du Délégué général à l'équipement national. Sous l'autorité du Préfet Régional, ils donneront leur avis sur les programmes de travaux concernant l'équipement agricole de la Région et, d'une manière générale, sur les programmes de travaux concernant l'équipement des communes rurales, ils en suivront l'exécution après l'approbation de ces projets. Placés sous la direction technique du Ministre Secrétaire d'Etat à l'Agriculture, ces Commissaires aux travaux d'équipement rural sont essentiellement chargés d'assurer, suivant les directives du Délégué général à l'équipement national, la répartition des moyens matériels d'après l'ordre d'urgence et de déterminer les conditions d'emploi de la main-d'œuvre.

Ainsi, sous l'autorité du Préfet Régional pourra être assurée, par des hommes responsables et parfaitement au courant de l'économie locale, en fait des ingénieurs en chef du Génie Rural, l'exécution d'un vaste programme d'équipement agricole et rural.

En second lieu et surtout, une loi du 3 février 1942 a créé des Directeurs régionaux de la production agricole. Nous avons indiqué dans la seconde partie quel était le but de cette institution. Nous rappelons qu'elle vise à substi-

tuer aux Directeurs des Services Agricoles cantonnés désormais dans leur tâche propre et normale, des Directeurs régionaux de la production agricole qui « pourront consacrer toute leur activité à l'étude des questions qui intéressent plus spécialement, d'une part, l'organisation et l'orientation de la production agricole et, d'autre part, la préparation de la mobilisation des ressources, notamment l'étude des quantités de produits récoltés, la détermination de la fraction commercialisable, la répartition des contingents d'imposition, la liaison avec les services du ravitaillement » (1).

Le Directeur Régional de la production agricole devient ainsi aux côtés du Préfet Régional, l'agent direct du Commissariat régional aux ressources agricoles créé par une loi du 21 décembre 1941. Cette loi a, en effet, organisé le mécanisme de la répartition des produits agricoles nécessaires au ravitaillement en prévoyant deux stades : une répartition générale entre les régions, et une sous-répartition par départements, par communes et par producteurs. Sur le plan national, le Commissaire général aux ressources agricoles, pour satisfaire aux besoins déterminés par le Secrétaire d'Etat au Ravitaillement dans le cadre du plan de rationnement établi par le Gouvernement, est chargé d'orienter la production agricole et de répartir les contingents à fournir par région. Sur le plan régional, c'est le Préfet Régional qui a mission, avec le concours du Directeur régional de la production agricole, d'effectuer la sous-répartition de ces impositions en produits agricoles jusqu'à l'échelon producteur, c'est-à-dire entre les départements, les communes et les producteurs. Le Directeur régional est la cheville ouvrière de cette répartition des contingents d'imposition en denrées agricoles nécessaires au ravitaillement national. Dans ce travail difficile et très délicat, il sera aidé par la corporation agricole (créée par la loi du 2 déc. 1940), les syndicats locaux étant appelés à répartir entre les agriculteurs de chaque com-

1. Exposé des motifs de la loi du 3 fév. 1942. J. O. 6 février, p. 532.

mune les contingents indispensables au ravitaillement du Pays. Quant au ravitaillement général, il aura pour tâche ensuite de rassembler les produits ainsi mobilisés et de les distribuer dans le cadre du plan de rationnement fixé par le Gouvernement (1).

Le rôle du Préfet Régional en matière agricole est donc très important puisque, assisté de l'Intendant des Affaires Economiques et du Directeur Régional de la production agricole, il est amené à déterminer les possibilités de production, à orienter celle-ci dans le sens le plus conforme aux besoins du ravitaillement, à effectuer l'inventaire et à préparer la mobilisation des ressources. Pour toutes ces tâches d'un intérêt vital, aussi longtemps que le ravitaillement précaire de la Nation l'exigera, la Région constitue l'échelon le mieux adapté, car c'est au niveau régional que ces problèmes apparaissent avec toute l'ampleur désirable au-dessus des cadres trop étriqués des départements et peuvent recevoir les solutions d'ensemble indispensables.

2° Directeur Régional du Ravitaillement.

Les attributions du Directeur régional du ravitaillement sont essentiellement des attributions de coordination et de direction d'ensemble. Le Directeur Régional du ravitaillement doit harmoniser dans la région les disponibilités et la consommation, c'est-à-dire qu'il lui appartient de décider de l'utilisation des stocks pour satisfaire les rations, d'en préparer les mouvements entre les départements compris dans la Région et de proposer au Préfet Régional un projet de répartition des impositions pour chaque département de la circonscription. En outre, il a autorité sur les Directeurs départementaux, il est chargé de surveiller la bonne marche des directions départementales, d'ordonner de sa propre initiative les changements peu importants que lui paraît exiger ce bon fonctionnement ou de proposer à l'Administration Centrale du Secrét

1. Voir infra, section IV, § 1^{er}. Le rôle du préfet régional en matière de ravitaillement.

tariat d'Etat au Ravitaillement tous ceux pour lesquels l'intervention de celle-ci est nécessaire; il peut évoquer devant lui des affaires ressortissant à la compétence des Directeurs départementaux lorsqu'il s'agit de décisions de principe susceptibles de s'appliquer à l'ensemble des départements de la Région. Enfin, conjointement avec les Directeurs régionaux de la production agricole et les Directeurs régionaux de la statistique, il assurera la centralisation à l'échelon régional des éléments statistiques relatifs aux ressources alimentaires de sa Région.

3° Inspecteur général des Ponts et Chaussées, chargé d'une circonscription régionale.

Comme suite aux lois du 25 août 1941 sur les attributions et pouvoirs des Préfets régionaux, et du 30 septembre 1941 sur la réorganisation des arrondissements d'Inspection générale des Ponts et Chaussées, un arrêté du Secrétaire d'Etat aux Communications, en date du 1^{er} octobre 1941 a précisé les attributions des inspecteurs généraux des Ponts et Chaussées, chargés d'une circonscription régionale.

L'Inspecteur général chargé d'une circonscription régionale joue au siège de celle-ci le rôle de chef de service régional en matière de travaux et de transport. Il représente le Secrétaire d'Etat aux Communications auprès du Préfet Régional. Il a pour mission d'être son conseiller technique en ces matières et de lui fournir tous avis relatifs tant aux problèmes techniques et aux travaux qu'à l'organisation et à la coordination des transports intéressant la région.

Il est chargé de renseigner le Secrétaire d'Etat aux Communications sur tous les problèmes généraux se posant dans la circonscription régionale.

Enfin, comme tout chef de service régional, l'Inspecteur général coordonne les activités et les méthodes d'exécution et donne l'impulsion nécessaire à la bonne marche des divers services (arrêté du 1^{er} octobre 1941, art. 4).

4° Inspecteur Divisionnaire du Travail et de la Main-d'Œuvre.

L'Inspecteur Divisionnaire du Travail et de la Main-d'Œuvre a une autorité hiérarchique et effective sur les inspecteurs départementaux dont la mission est de vérifier si les conditions dans lesquelles travaille le personnel des usines et établissements de leur ressort sont conformes à celles qui sont imposées par la législation du travail. Les attributions du corps de l'inspection du travail sont déterminées par le Livre II, chapitre II, du Code du Travail (art. 93 à 111).

5° Directeur Régional du Contrôle économique (ou du contrôle des prix).

Le Directeur régional du Contrôle économique est chargé de centraliser les opérations dans la Région, de coordonner le travail des agents placés sous ses ordres et de donner les directives générales nécessaires aux Chefs de services départementaux. En particulier, il doit remplir son rôle en liaison avec les autres administrations et, notamment, celles du ravitaillement et du service de la police économique pour toutes les affaires de marché noir. Il documente le Préfet Régional sur l'activité du service du contrôle des prix. Il lui donne, notamment, communication des rapports et statistiques mensuels des services départementaux. Il l'informe de toutes les questions de contrôle d'une importance particulière intéressant l'ensemble de la Région (affaires exceptionnellement graves, difficultés concernant l'exécution du service, etc.). Enfin, le Directeur régional du contrôle économique (ou du contrôle des prix) assure la liaison avec le Comité régional des prix et prend part à ses délibérations avec voix consultative.

**§ 3. — LE PRÉFET RÉGIONAL PEUT DÉLÉGUER
TOUT OU PARTIE DE SES ATTRIBUTIONS
AUX CHEFS DE SERVICE RÉGIONAUX PLACÉS SOUS SON AUTORITÉ**

Indépendamment des attributions qui appartiennent en propre aux Chefs de services régionaux et que nous venons de déterminer, ces derniers peuvent recevoir une délégation spéciale de pouvoirs de la part du Préfet Régional. En principe, le Préfet Régional doit exercer lui-même, avec l'aide de ses auxiliaires, ses pouvoirs de direction et de décision dans le cadre des attributions d'exécution des divers Secrétariats d'Etat économiques qui lui sont transférées par décret. On sait que le domaine de ses attributions est très vaste puisque l'autorité du Préfet Régional s'exerce sur la production agricole, la production industrielle, le ravitaillement, les transports, l'équipement national. Aussi, peut-il déléguer tout ou partie de ses attributions ainsi définies aux Chefs des services régionaux placés sous son autorité (loi du 25 août 1941, art. 4).

Ce procédé obéit aux règles juridiques générales qui régissent la délégation. Toute délégation, en particulier, exige un acte volontaire de la part du déléguant, cet acte est ici un arrêté du Préfet Régional attribuant compétence pour certaines catégories d'attributions aux Chefs de services délégués. En outre et surtout, la délégation ne supprime pas la responsabilité du déléguant, le Préfet Régional demeure juridiquement responsable des actes des Chefs de Service délégués.

■
**

Telles sont les attributions des Chefs de service régionaux placés auprès du Préfet Régional. Sauf pour les Chefs de service relevant du Secrétariat d'Etat à l'Agriculture ainsi que pour les inspecteurs généraux des Ponts et Chaussées et les inspecteurs divisionnaires du travail dont l'existence est bien antérieure à celle de la Région, ces attributions ne sont pas encore actuellement déter-

minées dans un texte législatif ou réglementaire. Sans doute, ces textes interviendront-ils à mesure que l'organisation des divers services régionaux deviendra définitive (la loi du 19 avril 1941 en son art. 4 a prévu que des décrets détermineront la compétence respective des directeurs régionaux et des directeurs et chefs de service départementaux). Mais dès maintenant les Secrétaires d'Etat intéressés ont généralement précisé le rôle et les attributions des Chefs de service régionaux par voie de circulaires notamment, pour les directeurs régionaux du ravitaillement et du contrôle économique (ou du contrôle des prix).

L'ensemble de ces textes législatifs, ou réglementaires et de ces circulaires permet d'avoir une vue d'ensemble du rôle de ces Chefs de service auxiliaires du Préfet Régional et par là même de mieux comprendre le rôle de l'échelon régional.

§ 4. — RÔLE D'ENSEMBLE DES DIVERS CHEFS DE SERVICE RÉGIONAUX ÉCONOMIQUES ET DU PRÉFET RÉGIONAL.

Ainsi qu'il ressort de l'exposé des motifs de la loi du 19 avril 1941, la Région n'est pas un nouvel échelon intermédiaire dans la hiérarchie administrative, mais un organisme de coordination et d'information destiné à faciliter la tâche du Gouvernement.

C'est donc dans cet esprit que doit être considéré le rôle d'ensemble des Chefs de service régionaux comme celui du Préfet Régional, dont la mission est moins de s'ingérer dans l'exécution interne des services que d'informer et de coordonner les services départementaux.

En s'inspirant de ces deux principes essentiels, on peut déterminer ainsi les pouvoirs et les attributions des Chefs de service régionaux dans leurs rapports avec les services départementaux, le Préfet Régional et l'Administration Centrale.

Dans leurs rapports avec les services départementaux,

les chefs de service régionaux ne possèdent une autorité hiérarchique que dans les seuls cas où la loi la leur confère expressément. Il en est ainsi par exemple de l'Inspecteur divisionnaire du Travail, qui est le supérieur hiérarchique des Inspecteurs départementaux, ou encore, en vertu du décret du 24 février 1942 relatif à l'organisation des cadres de l'administration régionale et départementale du service général de contrôle économique, du Directeur régional par rapport aux Directeurs départementaux. A défaut d'une indication formelle de la loi ou des textes fixant leur statut, les Chefs de service régionaux ne sauraient posséder vis-à-vis des Chefs de service départementaux une autorité hiérarchique, que leur statut ne leur confère pas. Ces chefs de service, d'après la loi même du 19 avril 1941, ne sont que des Chefs de service départementaux ayant le titre de Directeurs régionaux, parce que siégeant auprès du Préfet Régional. Dans ces conditions, sauf cas précis déterminé par des textes législatifs ou réglementaires, ils ne jouissent pour le moment, à l'égard de leurs collègues départementaux, que des prérogatives nécessaires à l'accomplissement de leur mission et dans la mesure déterminée par les instructions des Secrétaires d'Etat, dont ils relèvent. En principe donc, les Chefs de service départementaux continuent à relever directement du Chef de service central. Cette situation, si elle est conforme à l'état actuel des textes fixant le statut des diverses administrations, peut présenter cependant des inconvénients évidents, dans la mesure où les Chefs de service départementaux ignorent le Directeur régional, et correspondent directement sans intermédiaire avec l'administration centrale. Cette situation, en se prolongeant, est préjudiciable au fonctionnement même de l'échelon régional et risque de réduire à peu de choses le rôle du Préfet Régional.

Le rôle des Chefs de service régionaux consiste essentiellement à assurer la liaison entre les services départementaux et le Préfet Régional, en transmettant aux Chefs de service les indications données par le Préfet Régional ou l'Intendant des affaires économiques, et inversement en

fournissant à ceux-ci les renseignements provenant des divers départements de la région. Il comporte également une coordination générale du service, pour l'étude des questions ayant un intérêt régional. Enfin, il devrait comprendre une centralisation des éléments de commandement de tous les organismes chargés de procéder à des enquêtes d'intérêt régional, et au contrôle sur toute l'étendue du territoire de la région. En particulier, dans plusieurs régions et notamment dans la région de Rouen, il a été constitué des brigades régionales composées de trente agents chacune, et chargées de faire des enquêtes, et des vérifications d'intérêt régional en matière de contrôle des prix : l'une est affectée à la recherche et à la répression du marché noir, l'autre se consacre aux vérifications comptables importantes ou complexes, dans le ressort de la région. Elles agissent — et c'est cela qu'il est important de noter ici — sur les seuls ordres du Chef de service régional, qui les envoie, soit d'office, soit sur la demande, aux chefs de service départementaux.

Dans leurs rapports avec le Préfet Régional, les Chefs de service régionaux sont dans la même situation que les Chefs de service départementaux, par rapport aux autres Préfets. En vertu de la loi du 23 décembre 1940, sur les pouvoirs des Préfets, ils sont donc placés sous l'autorité personnelle du Préfet Régional, représentant le Chef de l'Etat, et l'ensemble des administrations publiques civiles de l'Etat, et tenus de lui fournir tous renseignements utiles à l'accomplissement de sa mission. Mais bien que placés sous l'autorité personnelle du Préfet Régional, les Directeurs régionaux sont les chefs de leur service et, à ce titre, ils possèdent des pouvoirs propres, dont le domaine peut, en général, être défini par la règle suivante : chaque fois qu'une décision à prendre dans le cadre régional ou local n'est que l'application pure et simple sur le plan strictement technique d'un ordre venu du Secrétariat d'Etat, la direction régionale a qualité pour agir sous sa seule responsabilité. Lorsqu'au contraire, la décision à prendre laisse place à un large pouvoir d'appréciation ou est sus-

ceptible de répercussion, le Directeur ne peut que proposer au Préfet Régional les mesures à prendre. Dans certains cas nettement précisés, les Chefs de service ont donc des pouvoirs propres; mais dans la majorité des cas, ils n'ont aucun pouvoir de décision et ne peuvent agir que soit comme organe technique proposant au Préfet Régional des décisions à prendre, soit comme agent d'exécution du Préfet régional, pour les décisions prises.

A l'égard de leur administration centrale, enfin, les Directeurs régionaux ont un rôle d'information. Ils lui rendent compte de toutes les questions intéressant la région, et soumettent à son examen toutes les observations qui leur paraissent opportunes sur l'organisation et le fonctionnement du service dans la région.

| * .
* *

~'

Ainsi, il ressort que, dans l'esprit des textes, comme dans celui des circulaires qui les ont précisés, le rôle des divers Chefs de service régionaux, placés auprès du Préfet Régional, est moins un rôle d'administration effective, cette tâche incombant aux Chefs des mêmes services à l'échelon départemental, qu'un rôle de coordination, d'impulsion, de direction générale — rôle qui n'est autre que celui du Préfet Régional lui-même, que nous avons précédemment défini, et qui prépare celui du Gouverneur de la province de demain, selon la formule : le Gouverneur gouverne, mais n'administre pas.

Néanmoins, un an après la création des Préfets Régionaux, il n'en demeure pas moins que la question de leurs pouvoirs et attributions en matière économique reste encore assez imprécise. En particulier, on doit constater la lenteur avec laquelle interviennent les décrets annoncés par la loi du 25 août 1941, qui doivent faire la répartition des attributions entre l'échelon central et l'échelon régional — et pourtant, des résultats tangibles ne pourront être obtenus que si l'administration centrale consent à se dessaisir d'une part importante de ses pouvoirs au profit

du Préfet Régional, en lui laissant de larges pouvoirs de décision, afin de permettre, par la réalisation d'une déconcentration effective, à la fois une étude plus concrète et une solution plus rapide des questions économiques. S'il n'en était pas ainsi, les Préfets Régionaux n'auraient, en fait, que les pouvoirs dont ils auront dessaisi les Préfets départementaux, ce qui semble être à éviter, en dehors de points très précis, et en matière de ravitaillement par exemple.

D'autre part, il serait également souhaitable de voir préciser le rôle qui doit incomber à l'Intendant des Affaires économiques. L'article 3 de la loi du 19 avril 1941 prévoyait qu'un décret fixerait son statut et ses attributions. Or, si le décret du 15 mai 1941 relatif aux Intendants des Affaires économiques détermine bien le statut et les effectifs de ces agents, il est muet sur leurs attributions. Assistanant le Préfet Régional dans l'exercice de ses pouvoirs, l'Intendant des Affaires économiques, sous la direction et le contrôle du Préfet Régional, est chargé, en fait, d'assurer la coordination de toutes les questions économiques exigeant une certaine technicité. Collaborateur immédiat et représentant du Préfet Régional, ce haut fonctionnaire a un rôle d'animateur et de coordonateur de l'activité économique et est une sorte de secrétaire général de toutes les questions économiques, de même que son collègue, l'Intendant de police, est un Secrétaire général chargé de la police. C'est pourquoi, pour que l'institution nouvelle des intendances économiques puissent donner les résultats qu'on en escompte, et afin d'obtenir une unité complète de direction, il serait désirable que les Chefs de service régionaux du ravitaillement, de la production agricole, de l'inspection du travail et du contrôle économique soient effectivement subordonnés à l'Intendant des Affaires économiques.

SECTION IV.

**Pouvoirs et attributions du Préfet régional
en matière de ravitaillement et de taxation des prix**

Parmi les problèmes que posent les difficultés économiques actuelles, ceux du ravitaillement et de la taxation des prix sont les plus importants. En ce domaine, la création de la région répondait à une nécessité. La région peut mieux organiser la répartition des produits et assurer une unification des réglementations. Nous ne verrons plus des arrêtés préfectoraux interdisant, par peur de pénurie, la sortie de marchandises excédentaires, alors que le département voisin s'en trouve totalement dépourvu. Pour reprendre la formule imagée de M. Joseph Barthélemy, « l'étatisme de la mangeaille a donné lieu à des taxations « incohérentes, qui ont abouti à des résultats analogues « à ceux des anciennes douanes intérieures. » L'échelon régional doit mettre fin à ces incohérences.

La loi du 19 avril 1941, en créant les Préfets régionaux, leur a transféré toutes les attributions réglementaires des Préfets relatives à la production, la répartition et la distribution des produits alimentaires, des denrées, ainsi qu'à la fixation de leurs prix. D'autre part, elle leur a reconnu le droit de déléguer tout ou partie de ces pouvoirs aux Préfets de leur région. Dès lors, étudions-nous successivement le rôle du Préfet Régional en matière de ravitaillement, et son rôle dans la fixation des prix, tout en indiquant, pour chacun de ces deux domaines, les attributions, propres ou déléguées, des Préfets départementaux.

**§ 1. — LE RÔLE DU PRÉFET RÉGIONAL
EN MATIÈRE DE RAVITAILLEMENT.**

1° Le Préfet Régional est responsable du ravitaillement dans le cadre de sa région.

Ce rôle est défini par la loi du 23 octobre 1941, sur l'organisation du ravitaillement dans le cadre national, régional et départemental.

Les opérations de ravitaillement sont désormais décidées et dirigées, pour l'ensemble du pays, par le Secrétaire d'Etat au ravitaillement, dont la mission essentielle est d'arrêter, pour chaque produit, le plan général de ravitaillement. La répartition est ensuite assurée entre les départements, par le Préfet Régional assisté d'un comité consultatif régional, et à l'intérieur de chaque département, par l'autorité départementale, assistée d'un comité consultatif départemental de répartition.

Le rôle du Préfet Régional est donc déterminé par la loi du 23 octobre 1941 (art. 8) de la façon suivante :

Le Préfet Régional est responsable dans le cadre de sa circonscription de la préparation des éléments du plan national de rationnement et de répartition, puis de l'exécution des plans dressés par le Gouvernement.

A ce dernier titre, il est tenu .

1° d'effectuer la fourniture des produits ou denrées que sa région doit fournir aux régions déficitaires;

2° d'assurer dans le cadre du plan national de rationnement et de répartition le ravitaillement de sa propre région, conformément aux règlements généraux en vigueur, et aux instructions particulières du Secrétaire d'Etat au ravitaillement; dans le cadre de ces règlements et instructions, il décide par délégation permanente du Secrétaire d'Etat au ravitaillement de l'utilisation et des mouvements des stocks de produits, spécialement affectés à sa région, à charge par lui de notifier ses décisions aux organes départementaux intéressés.

Sur instructions du Secrétaire d'Etat au ravitaillement, il a seul qualité pour ordonner les blocages sur les lieux de production ou dans les limites de sa circonscription.

Il exerce un contrôle sur le fonctionnement des directions départementales du ravitaillement.

Les directives ou instructions du Secrétaire d'Etat au ravitaillement relatives à l'exécution du plan national de ravitaillement sont adressées au Préfet Régional, qui est chargé de les communiquer aux Préfets départementaux

et aux Directeurs départementaux du ravitaillement général. Elles peuvent également, notamment lorsque des nécessités impérieuses imposent une exécution immédiate, être directement adressées aux Préfets départementaux ou aux Directeurs départementaux; dans ce cas, notification doit en être faite en même temps au Préfet Régional.

Ainsi, d'après les termes mêmes de la loi du 23 octobre 1941 que nous venons de reproduire, le Préfet Régional doit d'abord préparer le plan de répartition, puis en assurer l'exécution et, pour ce faire, il effectue dans le cadre de sa région la fourniture des produits ou denrées à livrer aux régions déficitaires, de façon à assurer sur l'ensemble du pays une harmonie entre les régions excédentaires et les régions déficitaires. Ayant contribué ainsi au ravitaillement du pays, il doit assurer celui de sa propre région.

Dans le cadre des lois du 23 octobre et 21 décembre 1941, une loi du 20 février 1942, relative à la commercialisation de certaines denrées nécessaires au ravitaillement, est venue préciser le rôle du Préfet Régional, dans ce double domaine.

Cette loi, pour chaque denrée ou produit, permet, sur proposition du Commissaire général aux ressources agricoles, institué par la loi du 21 décembre 1941, au Ministre de l'Agriculture et du Ravitaillement de classer les régions en régions excédentaires, régions équilibrées et régions déficitaires. Par régions excédentaires, on entend celles qui « doivent à la fois assurer la satisfaction de leurs propres besoins et mettre à la disposition du Comité central de ravitaillement intéressé les quantités nécessaires pour parfaire l'approvisionnement des régions déficitaires »; par régions équilibrées celles qui « doivent assurer seules la satisfaction de leurs propres besoins »; quant aux régions déficitaires, elles « doivent être en mesure de couvrir avec leurs ressources une partie de leurs propres besoins » (Loi du 20 février 1942, art. 3, alinéa 1).

Selon la nature de sa région, le rôle du Préfet Régional est alors le suivant :

S'agissant d'une région excédentaire, le Préfet Régional

est tenu « de répartir dans les conditions de la loi du « 21 décembre 1941 et de réaliser dans les conditions de « la loi du 23 octobre 1941 un contingent global d'impo-
« sitions, comprenant un contingent national correspon-
« dant aux approvisionnements des régions déficitaires, et
« un contingent régional correspodant à la satisfaction
« de ses besoins ».

Pour les autres régions, les Préfets régionaux doivent répartir et réaliser dans les mêmes conditions leur contingent régional (loi du 20 février 1942, art. 3, alinéas 2 et 3).

Le mécanisme de la répartition des contingents, depuis l'échelon national jusqu'au producteur, fonctionne ainsi :

Les chiffres du contingent national, pour chaque produit, sont fixés par les Ministres intéressés et ne doivent en aucun cas être modifiés. Ceux des contingents régionaux sont déterminés par le Commissaire général aux ressources agricoles, et notifiés par ce dernier aux Préfets régionaux, qui peuvent diminuer ou augmenter dans des limites maxima fixées par les Ministres de l'Agriculture ou du Ravaillement, les quantités imposées.

Le Préfet Régional répartit ce contingent régional entre les départements de sa région, tandis que dans chaque département le contingent départemental est réparti entre les communes à la diligence du Préfet.

Enfin, la répartition individuelle du contingent communal entre les agriculteurs est effectuée par le syndic local de la corporation paysanne ou, à défaut, par une commission dont le Commissaire général aux ressources agricoles fixe la composition, et qui remet à chaque agriculteur intéressé un « ordre de production » portant indication de la quantité à livrer. En cas de retard dans la répartition individuelle, il appartient au Préfet d'y procéder d'office, sous l'autorité du Directeur des services agricoles et avec le concours des agents locaux du ravitaillement.

2° Organismes qui assistent le Préfet Régional dans sa mission.

Pour remplir sa mission, le Préfet Régional est non seulement assisté par ses collaborateurs immédiats, l'Intendant des Affaires économiques et les Chefs de service régionaux (Directeur régional du ravitaillement, Directeur régional de la Production agricole), mais encore il a auprès de lui un comité consultatif qu'il préside.

Ce comité, se compose des fonctionnaires précités et d'un certain nombre de membres nommés par le Préfet Régional, et choisis parmi les fonctionnaires qualifiés, les producteurs, les commerçants aux différents stades, agents commerciaux ou représentants de commerce, et les consommateurs des départements de la région. Le Préfet Régional peut, d'ailleurs, s'il le juge utile, appeler à siéger au Comité ou à être entendues par celui-ci toutes autres personnes (loi du 23 octobre 1941, art. 9).

Réuni à la diligence et sous la présidence du Préfet Régional, le Comité consultatif régional a pour mission de lui donner son avis sur les questions que le Préfet Régional soumet à son examen, et de délibérer dans le cadre de la région, des plans de rationnement et de répartition, notamment en ce qui concerne la répartition entre les départements de la région des contingents de livraison ou d'attribution affectés à la région.

Tel est le rôle du Préfet Régional et tels sont les organismes de commandement en matière de ravitaillement à l'échelon régional. Mais de même qu'il existe à côté de l'administration proprement dite des organismes placés sous la tutelle de celle-ci : comités centraux de ravitaillement, groupements nationaux et groupements départementaux d'achat, de même, il existe ou peut exister dans la région un échelon régional des comités centraux et des groupements régionaux ou interrégionaux d'achat.

Lorsqu'elle s'avèrera nécessaire, la constitution d'un échelon régional pourra être proposée au Secrétaire d'Etat au ravitaillement, par les comités centraux de ravitaillement. Cet échelon régional a pour rôle, soit d'assurer la

liaison entre l'organisme central et les délégués départementaux des comités centraux, et de coordonner l'action de ces derniers, soit d'exercer en leur lieu et place les attributions que leur confère l'article 13 de la loi du 23 octobre 1941.

Le Préfet Régional propose au Secrétaire d'Etat au ravitaillement la nomination des membres de l'échelon régional. Le Directeur régional de la production agricole et le Directeur régional du ravitaillement exercent le contrôle des opérations des organes régionaux des comités centraux, le premier pour les questions concernant le recensement de la production agricole, le second pour celles relatives au rassemblement des ressources et à leur répartition (loi du 23 octobre 1941, art. 10).

Enfin, le Préfet Régional peut, sur autorisation du Secrétaire d'Etat au ravitaillement, provoquer la constitution de groupements à compétence régionale ou interrégionale, chargés pour un produit ou un groupe déterminé de produits de la réalisation des opérations commerciales qui leur seront prescrites par le Préfet Régional lui-même (loi du 23 octobre 1941, art. 11).

Ces groupements se présentent juridiquement sous la forme de sociétés anonymes ou de sociétés anonymes à capital variable régies par les titres II et III de la loi du 24 juillet 1867, sous réserve des modalités particulières de fonctionnement, qui seront fixées par un règlement d'administration publique. Ce règlement, prévu par l'article 23 de la loi du 23 octobre 1941, détermine la compétence nationale ou locale, le régime juridique et financier et les règles de fonctionnement de ces groupements d'achat.

Le Directeur régional du ravitaillement exerce les fonctions de commissaire du gouvernement auprès de ces groupements.

3° Sanctions que peut prononcer le Préfet Régional.

En principe, c'est au Secrétaire d'Etat au ravitaillement responsable du ravitaillement du pays qu'il appartient de prendre par arrêté, après avis du Comité central compé-

tent, les sanctions qu'imposent les infractions aux arrêtés du Ministre ou aux règlements homologués des comités centraux, ainsi qu'aux prescriptions des Préfets régionaux ou départementaux. Mais le Préfet Régional peut, par délégation du Secrétaire d'Etat au ravitaillement, après avis du Comité central du ravitaillement ou de son représentant local, prononcer les sanctions suivantes :

La confiscation au profit de l'Etat de tout ou partie des denrées, produits ou marchandises existant dans les entreprises commerciales, industrielles ou agricoles des contrevenants, ou dont ils sont propriétaires en quelques lieux que se trouvent ces denrées;

La fermeture temporaire des entreprises précitées, pour une durée maximum d'un mois.

Quant à la fermeture temporaire, pour une durée supérieure à un mois, mais n'excédant pas deux ans, et quant à la confiscation au profit de l'Etat, et à la vente par autorité de justice du fonds de commerce, ou de l'expropriation industrielle du contrevenant, seul le Secrétaire d'Etat peut prendre ces sanctions.

4° Le Préfet Régional peut déléguer ses pouvoirs aux Préfets départementaux; rôle de ces derniers.

Le Préfet Régional a donc, en matière de ravitaillement, un rôle très important et très complexe. Mais étant donné l'ampleur de son rôle, dans un souci de déconcentration, que nous avons souvent rencontré, et qui a présidé à l'institution même du Préfet Régional, celui-ci peut déléguer tout ou partie de ses pouvoirs aux Préfets de sa région (loi du 19 avril 1941, art. 2, paragraphe 2).

Ces derniers continuent donc à jouer un rôle important dans le ravitaillement général du pays. D'ailleurs, la loi du 23 octobre 1941 précise les attributions propres du Préfet départemental qui demeurent non négligeables.

Le Préfet a, dans le cadre départemental, un rôle analogue à celui du Préfet Régional, dans le cadre régional. Sous la haute autorité du Préfet Régional, il dirige la préparation et l'exécution des plans de ravitaillement dressés

par le Gouvernement avec le concours du Directeur départemental du ravitaillement. Il est tenu à la fois de contrôler ou d'assurer la fourniture des produits ou denrées que son département doit livrer à d'autres départements, conformément aux directives du Secrétaire d'Etat au ravitaillement ou du Préfet Régional, et d'assurer dans le cadre du plan national le ravitaillement de son propre département, conformément aux règlements généraux en vigueur et aux instructions particulières du Secrétaire d'Etat au ravitaillement (loi du 23 octobre 1941, art. 12).

Ainsi, le Préfet départemental reste responsable du ravitaillement de son propre département.

On retrouve à l'échelon départemental les mêmes organismes qu'aux échelons central et régional : le Comité consultatif départemental de répartition, les délégués départementaux de répartition, les délégués départementaux des comités centraux de ravitaillement et les groupements départementaux d'achat (pour les attributions de ces organismes et, d'une façon générale, pour l'organisation du ravitaillement dans le cadre départemental, voir le titre III de la loi du 23 octobre 1941).

§ 2. — RÔLE DU PRÉFET RÉGIONAL QUANT A LA TAXATION DES PRIX.

« La fonction de fixer les prix est une lourde charge; « d'une part, elle s'applique à un très grand nombre de « produits, dans la législation actuelle française, et com- « porte un travail considérable, nécessitant des connais- « sances de tous ordres; d'autre part, les décisions prises « sont grosses de conséquences, car elles peuvent entraî- « ner la ruine de nombreux producteurs et intermédiaii- « res, si elles sont trop restrictives; dans le cas contraire, « elles défendent mal les intérêts des consommateurs et « permettent la réalisation de profits exagérés » (1). C'est dire l'importance du rôle joué en ce domaine par

1. Olivier Moreau-Néret. Le Contrôle des prix en France, page 88.

les autorités administratives chargées de fixer les prix, et spécialement par le Préfet Régional.

1° Les pouvoirs des Préfets avant la législation actuelle.

La réglementation des prix était formellement condamnée par l'économie libérale pour laquelle les prix sont déterminés par le jeu de la loi de l'offre et de la demande. Ce principe ayant dominé jusqu'à ces dernières années, avait entraîné comme conséquence l'abstention de l'Etat dans la fixation des prix, le rôle de l'Etat devant se borner à réprimer les menées spéculatives (art. 419 du C. Pén.). Cependant, cette règle économique rencontrait des opposants : l'idée du juste prix est une idée ancienne et inspirée par des facteurs moraux. Par ailleurs, l'Etat responsable de l'ordre public peut être amené à taxer certains produits de première nécessité, enfin, il doit intervenir dans les cas de circonstances particulières, disettes, troubles, guerres. Durant tout le XIX^e siècle et le premier quart du XX^e siècle, si l'on excepte la guerre de 1914-18 pendant laquelle l'Etat dut édicter une législation provisoire des prix, les seules interventions permanentes de l'Etat dans la fixation des prix étaient essentiellement celles motivées par la notion d'ordre public. C'est ainsi que des textes anciens remontant à une époque de troubles (L. du 19-22 juill. 1791) donnaient aux autorités locales des pouvoirs de taxation concernant des produits essentiels à l'alimentation (pain et viande).

Les Maires tenaient de la loi des 19-22 juillet 1791 le droit de taxer le pain et la viande. Ce pouvoir était considéré comme un pouvoir de police. La jurisprudence ayant donné aux Préfets le pouvoir de se substituer en cette matière, en vertu de l'article 99 de la loi du 5 avril 1884, une loi du 31 août 1924 pour le pain et une loi du 23 décembre 1933, article 25, pour la viande, leur ont reconnu ce droit. Cet article 25 (voté à la suite d'un arrêt du Conseil d'Etat du 29 juin 1928, Delacour, Préfet du Calvados et Syndicat des bouchers de ce département, qui avait jugé que le Préfet ne pouvait pas se substituer aux Maires pour

taxer la viande) disposait que les pouvoirs de taxation attribués aux Maires par la loi de 1791 ne faisaient pas obstacle aux droits du Préfet de prendre pour toutes les communes du département ou pour plusieurs d'entre elles des arrêtés de taxation sur les denrées pour lesquelles le Maire a le droit de taxation.

Un décret du 8 août 1935 a confirmé les pouvoirs du Préfet de taxer le prix de vente de la viande et a organisé les mesures de contrôle et prévu des sanctions en cas d'infraction. S'il restreignit sur un point les pouvoirs des Préfets qui durent dorénavant prendre l'avis d'une Commission départementale, il les a élargis en les autorisant à taxer la charcuterie. Cette taxation du pain et de la viande n'était d'ailleurs pas obligatoire ni pour le Maire ni pour le Préfet, elle demeurait facultative, mais en fait la taxation était pratiquée partout, essentiellement par arrêté préfectoral.

Tels étaient jusqu'à ces dernières années les pouvoirs des autorités départementales et municipales en matière de taxation des prix. Mais déjà, le mouvement se dessinait et se précipitait vers une taxation de plus en plus générale des prix des divers produits. Les mobiles qui justifiaient cette intervention de l'Etat étaient nombreux et principalement au nombre de trois : 1° dans le cas de mouvement des prix résultant d'un excédent de l'offre sur la demande, l'Etat assurait la protection de la demande, c'est-à-dire du consommateur (exemple, outre la législation précédente sur le pain et la viande, les législations sur le prix des loyers, de l'électricité, etc...); 2° dans celui de mouvement de prix résultant, au contraire, d'une offre trop supérieure à la demande, l'Etat visait à protéger l'offre, c'est-à-dire les producteurs : législation sur le blé, le vin, etc.; 3° enfin, la réglementation des prix apparaît comme un élément indispensable d'une politique plus générale : politique du tourisme (homologation des prix des hôtels, loi du 7 juin 1937), politique sociale (prix des loyers, salaires), politique économique : politique de déflation conduisant à la surveillance des prix.

Ainsi, sous l'influence de ces divers facteurs va naître et se développer une législation des prix destinée essentiellement à protéger le consommateur en freinant la hausse des prix.

La loi initiale de ce nouveau régime des prix, loi du 19 août 1936 tendant à réprimer la hausse injustifiée des prix, fut modifiée à plusieurs reprises avant le texte actuel, notamment par les décrets pris en matière législative des 1^{er} juillet et 25 août 1937 tendant à prévenir et à réprimer toute augmentation illégitime des prix, et du 9 septembre 1939 portant réglementation des prix en temps de guerre. Ces textes donnaient au Préfet qui présidait le Comité départemental des prix des pouvoirs autrement étendus que ceux qu'il détenait précédemment, puisque son intervention n'était plus limitée aux seules denrées : pain, viande, mais concernait tous les produits ou services visés par la réglementation générale. C'est ainsi, notamment, pour ne parler que des produits agricoles qui sont essentiels en matière de ravitaillement que les Préfets avaient le pouvoir de taxer les prix de vente en demi-gros et en détail dans les limites fixées par décrets (décret du 1^{er} septembre 1939 sur le ravitaillement de la Nation en temps de guerre).

Le nombre et la diversité des textes législatifs et réglementaires en matière de prix avaient abouti à une grande complexité qui gênait les services administratifs chargés de les appliquer autant que les particuliers contraints d'y obéir; par ailleurs, à l'usage, les pouvoirs des Préfets s'étaient révélés excessifs et conduisaient à des incohérences, voire à des maladresses. Aussi la loi du 21 octobre 1940 est-elle venue codifier la législation des prix, non seulement en se substituant aux textes antérieurs qu'elle abroge, mais encore en modifiant substantiellement les règles relatives aux pouvoirs de décision en matière de fixation des prix.

La loi du 21 octobre 1940, en dessaisissant en partie les organismes locaux (les Comités départementaux n'ont plus aucun pouvoir de décision) et en unifiant et simplifiant les organismes centraux, fait œuvre de centralisation,

Mais cette centralisation s'est révélée trop poussée et de nouveau une certaine déconcentration a dû être introduite, notamment par l'institution de l'échelon régional.

2° Pouvoirs actuels des Préfets régionaux.

La création des Préfets régionaux a entraîné l'institution par la loi du 27 juin 1941, au siège de chaque région, d'un Comité régional des prix.

Le Comité a la composition suivante :

Le Préfet Régional,

L'Intendant des Affaires économiques de la région,

Le Directeur des contributions indirectes du siège de la région,

Le Directeur des services agricoles du siège de la région,

Le Directeur régional du ravitaillement général,

Le Directeur des services vétérinaires du siège de la région,

Le Directeur régional de la santé et de la famille ou son représentant,

L'Ingénieur en chef des Ponts et Chaussées du siège de la région pour l'examen des affaires relatives au tarif des transports,

Deux délégués de l'organisation corporative agricole représentant les agriculteurs de la région; deux délégués de régions économiques représentant les commerçants et industriels de la région; deux délégués des ligues départementales des familles nombreuses représentant les consommateurs de la région, tous désignés par le Préfet Régional,

Le Directeur régional du contrôle des prix prend part aux délibérations du Comité régional des prix avec voix consultative,

Le Comité régional des prix est présidé par le Préfet ou, à son défaut, par l'Intendant des Affaires économiques.

En cas de partage des voix, le Président a voix prépondérante.

Les débats du Comité régional des prix sont confidentiels.

La loi du 19 avril 1941 créant les Préfets régionaux a transféré à ceux-ci toutes les attributions réglementaires des Préfets relatives à la fixation des prix des produits alimentaires et des denrées, tout en leur laissant la faculté de déléguer leurs pouvoirs au Préfet de la région, et celle du 27 juin 1941 a transféré au Comité régional des prix les attributions des Comités départementaux relatifs à la fixation des prix telle qu'elle résulte de la loi du 21 octobre 1940; mais si les Comités régionaux sont désormais chargés d'assurer pour toute l'étendue de la région la taxation des produits dont les prix étaient auparavant fixés par les Comités départementaux, ils peuvent à leur tour leur déléguer leurs pouvoirs en tout ou partie.

En principe donc, seul le Préfet Régional a désormais compétence en matière de taxation des prix dans le cadre de sa région. Le Préfet départemental n'a plus en ces matières qu'un pouvoir résultant d'une délégation du Préfet Régional et en l'absence de cette délégation, le rôle du Comité départemental des prix est réduit désormais à l'examen des questions et des dispositions qui lui sont soumises par le Comité central des prix et à donner son avis, soit en application des dispositions de la loi du 21 octobre 1940, soit en ce qui concerne le contentieux des dossiers d'infractions qui lui sont soumis, soit enfin pour l'application des lois sur l'organisation laitière (27 juillet 1940), la production forestière (13 août 1940), etc...

Quant à sa forme, la délégation est effectuée par arrêté du Préfet Régional, conformément à l'article 2 de la loi du 25 août 1941. Cet arrêté est pris après avis du Comité régional des prix et transmis immédiatement au Ministre, Secrétaire d'Etat à l'Economie Nationale et aux Finances.

On ne peut déterminer d'une façon générale les cas où la délégation semble, « a priori », particulièrement utile. En ce domaine, une grande liberté doit être laissée aux Préfets régionaux. Les avantages de la délégation sont de permettre au Préfet Régional d'alléger sa tâche en ne se réservant que les affaires les plus importantes et de rendre possible une taxation plus rapide et mieux adaptée

aux besoins locaux. Son inconvénient est d'aboutir à une disparité des tarifs à l'intérieur de la région. L'arrêté du 2 décembre 1941 sur les services prévoit la possibilité de délégation au profit des Préfets départementaux. Par contre, l'arrêté du 6 janvier 1942 sur les produits est muet sur cette délégation. Il ne doit donc être fait usage de cette faculté qu'en matière de service. Même pour les services il convient de tenir compte des circonstances locales et d'user de modalités de délégation appropriées à chaque cas d'espèce.

Quant à ses modalités, la délégation des pouvoirs du Préfet Régional pour fixer les prix d'un service déterminé peut être soit totale, soit limitée.

Elle est totale lorsque le Préfet Régional délègue sans restrictions ses pouvoirs concernant un service déterminé.

Elle est limitée, soit dans le temps lorsque le Préfet Régional ne délègue ses pouvoirs que pour une certaine période à l'expiration de laquelle le Préfet départemental est de plein droit dessaisi, soit dans son étendue lorsque, pour réduire au minimum la disparité des prix, le Préfet Régional fixe un tarif maximum que les Préfets départementaux doivent respecter.

Toute fixation par arrêté préfectoral des prix ou des marges bénéficiaires qui ne tiendront pas compte de ces principes doit être considérée comme nulle. Les tribunaux refuseraient de sanctionner les infractions qui y auraient été commises.

Le rôle des organismes régionaux ou départementaux (en cas de délégation) est essentiellement le suivant :

En matière de produits et services locaux, ils ont un certain pouvoir de décision;

Pour les autres produits, ils appliquent les décisions de l'organisme central aux divers stades de la distribution ou admettent certaines dérogations fixées par arrêtés ministériels.

A) Pouvoirs de décision en matière de produits et services locaux. — Par produits et service locaux, la loi du

21 octobre 1940 entend très strictement les produits « dont « la production, la distribution et la livraison s'effectuent « dans le département » et les services « limités aux départements ». Même pour ces produits, la loi du 21 octobre 1940, dans un excès de centralisation, n'avait donné aux Préfets aucun pouvoir de décision (sauf pour les produits agricoles aux divers stades de la distribution). Mais déjà avant l'institution des Préfets régionaux, en raison du peu d'intérêt présenté sur le plan national par un certain nombre d'affaires n'intéressant que le plan local, une circulaire du 13 janvier 1941 avait donné délégation aux Préfets pour prendre, après avis du Comité départemental, des décisions sur les prix de certains services assurés dans les limites du département. La création des Préfets régionaux répondant à un souci de déconcentration, une seconde loi du 27 juin 1941 modifiant un certain nombre d'articles de la loi du 21 octobre 1940 a donné compétence au Préfet Régional ou au Préfet pour prendre des arrêtés concernant les prix à la production et à tous les stades de la distribution :

a) Des services assurés à l'intérieur du département ou des départements limitrophes et dont l'exécution n'est fonction que d'éléments spécifiquement locaux (art. 1^{er}, 3^o, § b);

b) Des produits locaux créés exclusivement dans le département, distribués et livrés dans le département ou dans les départements limitrophes (art. 1^{er}, 3^o, § c).

La liste des services et produits ainsi fixés ci-dessus sera établie et éventuellement modifiée de façon générale ou par département, par arrêtés du Ministre Secrétaire d'Etat à l'Economie Nationale et aux Finances, après consultation du Comité central des prix. Cette liste, établie d'abord par un arrêté du 28 juin 1941, résulte actuellement d'un arrêté du 2 décembre 1941 complété et modifié par un arrêté du 17 février 1942 (1).

1. Les services dont le Préfet Régional a le pouvoir de fixer les prix par arrêté sont, d'après ces textes, les suivants :

Guides et interprètes de tourisme;

Quant aux produits, la liste de ceux dont le Préfet Régional est habilité à fixer les prix résulte d'un arrêté du 6 février 1942 (1).

Hôtels pensions de famille et maisons meublées qui ne bénéficient pas de l'homologation;

Restaurants et débits de boissons;

Cliniques, maisons de santé (seulement pour les frais de pension et les frais de salle d'opération).

Tous transports locaux à l'intérieur de la région et des départements limitrophes (y compris les transports par ambulances municipales);

Locations de tous objets mobiliers;

Locations d'automobiles (dans le cadre de l'exploitation des transports locaux);

Locations, accords et réparations de pianos;

Réparations de matelas, de chaussures, de montres et horloges, d'automobiles et de cycles (à l'exception de la vente des pièces détachées et accessoires);

Réparations et poses de vitres;

Travaux de charronnerie et maréchalerie. Travaux de réparations et d'entretien effectués par les bourreliers-selliers, artisans et ruraux.

Bouilleurs et distillateurs ambulants;

Battage;

Vidange, ramonage, désinfection, dératisation et désinsectisation;

Teinture, blanchissage nettoyage, stoppage, retournage, pressing, plissage, remmaillage de bas;

Lisage de dessins;

Théâtres, spectacles et autres divertissements (à l'exclusion des cinémas);

Coiffeurs, pédicures, manucures et tous soins de beautés;

Bains-douches, établissements thermaux (pour les établissements thermaux concédés les projets de tarifs doivent, avant leur approbation, être communiqués au Secrétaire d'Etat à la Famille et à la Santé);

Concession d'eau;

Services municipaux de nettoyage et d'enlèvement des ordures ménagères;

Pompes funèbres;

Concessions dans les cimetières, locations d'emplacements dans les halles et marchés;

Abatage dans les abattoirs municipaux;

Consultations et visites médicales;

Pension et enseignement dans les établissements d'enseignement privé;

Frais d'assurances contre les risques de guerre terrestres mis à la charge de leurs clients par les commerçants grossistes et par les commerçants détaillants qui justifient de l'existence de stocks indispensables à l'exercice de leur commerce des villes du Havre et de Saint-Nazaire, et des localités soumises à des bombardements fréquents et intenses, énumérés dans l'arrêté du Ministre Secrétaire d'Etat à l'Economie Nationale et aux Finances du 12 mai 1941.

1. Sabots;

Glace artificielle;

Les Préfets régionaux sont habilités également à fixer, par arrêté pris sur avis du Comité régional des prix, les prix des produits à caractère régional pour lesquels le ministre Secrétaire d'Etat à l'Economie Nationale et aux Finances leur aura, sur leur demande spéciale, délégué compétence.

Les modalités de la délégation de compétence prévue à l'alinéa précédent seront précisées par une circulaire qui sera publiée au Bulletin Officiel des Services des Prix (2).

Pour tous les autres produits et services locaux qui ne figurent pas dans les arrêtés des 2 décembre 1941 et 6 janvier 1942 (ou dans les textes qui éventuellement les modifieront) les Préfets régionaux (ou les Préfets départementaux) n'ont aucun pouvoir de décision. Ils ne peuvent que transmettre des propositions de fixation de prix après consultation des Comités régionaux des prix (ou des Comités départementaux) ou instructions par ceux-ci au Ministre Secrétaire d'Etat responsable ou au Ministre Secrétaire d'Etat aux Finances s'il s'agit de produits figurant à l'annexe A de la loi du 21 octobre 1940; s'il s'agit d'un produit ne figurant pas à l'annexe A, les Préfets régionaux (ou départementaux) saisissent, après instruction par les Comités régionaux (ou départementaux), le Comité central des prix (art. 7 et 8 loi du 21 oct. 1940 modifiée par celle du 27 juin 1941).

La compétence des Préfets régionaux est donc limitée :

a) *Ratione materiae* elle est une compétence d'attribution qui s'étend exclusivement :

Tourbe, à l'exclusion des comprimés;

Articles de bourrellerie et de sellerie fabriqués par les bourrelliers-selliers artisans ruraux. La fixation des prix des mêmes articles obtenus par ces entreprises à caractère industriel demeure de la compétence du Comité Central des prix;

Bois sur pied.

2. Par exemple, par application de ces dispositions, délégation a été donnée par décision du Secrétaire Général aux questions économiques au Préfet Régional de Rouen pour fixer les prix des briquettes agglomérées à la tourbe, ou encore au Préfet Régional d'Orléans pour les prix des matériaux, produits et utilisés dans région d'Orléans.

Aux services limitativement énumérés dans les arrêtés ministériels pris en exécution de l'article 1^{er} de la loi du 21 octobre 1940. Deux arrêtés en date du 2 décembre 1941 et du 17 février 1942 sont actuellement en vigueur.

Aux produits énumérés par des arrêtés ministériels pris en application de l'article 1^{er}, § 3, C, de la loi du 21 octobre 1940. Tel, actuellement, l'arrêté du 6 janvier 1942.

Aux produits ayant fait l'objet de délégation de pouvoir spécial à chaque Préfet Régional, conformément à l'article 2 de l'arrêté du 6 janvier 1942.

b) **Ratione loci** la compétence des Préfets régionaux est limitée aux circonscriptions à la tête desquelles ils sont placés.

Une difficulté pourra se présenter lorsqu'il s'agira d'une entreprise qui a son siège d'exploitation dans une région, mais qui exerce la plus grande partie de son activité dans une région différente. Il semble que le Préfet compétent soit celui de la région où se trouve le siège d'exploitation de l'entreprise, quitte pour lui à demander l'accord du Préfet Régional dans la circonscription duquel l'entreprise a la plus grande partie de sa clientèle.

En résumé, **en matière de fixation des prix à la production**, les Préfets n'ont de pouvoirs de décision qu'en ce qui concerne les produits ou services locaux figurant sur une liste établie par arrêté du Ministre Secrétaire d'Etat à l'Economie Nationale et aux Finances. Ils n'ont donc qu'une compétence d'attribution. En principe, pour tous les produits ou services, et même pour ceux ne figurant pas sur cette liste, ils n'ont pas de pouvoirs de décision. Au contraire, ils ont un rôle important à jouer pour fixer les prix aux divers stades de la distribution, s'agissant non seulement des produits et services locaux pour lesquels ils ont le pouvoir de fixer le prix à la production, mais aussi pour les produits agricoles et tous autres produits.

B) Pouvoirs aux divers stades de la distribution. — Si les prix à la production des produits et denrées agricoles sont fixés par arrêtés interministériels, les Préfets régio-

naux (ou départementaux) sont chargés de fixer les prix de vente en gros, en demi-gros et au détail de ces produits ou denrées à partir des prix à la production dans la limite de la délégation de pouvoirs donnés par arrêté interministériel (loi du 21 oct. 1940, art. 2). Il s'agit uniquement des prix « des produits et denrées agricoles vendus dans le département sur les marchés locaux et dans les magasins de commerce » (art. 1^{er}, 3^e, § a, loi du 21 oct. 1940, mod. par la L. du 27 juin 1941).

C'est ainsi que des arrêtés interministériels ont prévu la fixation par les Préfets des prix d'un certain nombre de produits (1).

Parfois, les textes ajoutent la consultation obligatoire par le Préfet d'un organisme compétent : Comité de gestion du groupement interprofessionnel laitier pour le prix du lait en nature, Comité de gestion des groupements interprofessionnels forestiers pour les bois de feu de provenance métropolitaine, etc.

Les pouvoirs ainsi reconnus aux Préfets régionaux (ou départementaux) sont limités par les directives des organismes centraux : ceux-ci n'ont généralement pas simplement fixé les prix de production, ils ont encore établi les limites pour les marges que les grossistes, demi-grossistes et détaillants sont autorisés à prendre à chaque stade de la distribution. Les Préfets ne sont donc pas libres de décider n'importe quel écart entre les prix à la production et les prix de détail, ils doivent fixer les prix uniquement dans la limite de ces marges, tout en gardant le pouvoir de ne retenir que des marges inférieures et de diversifier celles-ci, compte tenu des conditions d'approvisionnement des différentes localités de leur région.

Enfin, à côté des produits agricoles, le Préfet Régional

1. Par exemple :

Prix de vente au détail des châtaignes séchées et décortiquées (arrêté du 15 janv. 1941); prix de vente au détail du bois de chauffage (arr. du 15 janv. 1941); prix de vente au détail des poissons de pêche méditerranéenne (arr. du 8 avr. 1941); prix de détail du beurre, des fromages des laits concentrés et en poudre (arr. du 11 avr. 1941); prix du lait en nature à la consommation (arr. du 11 avr. 1941), etc...

(ou les Préfets départementaux) est chargé « d'appliquer
« aux différents stades de la distribution les décisions
« relatives aux prix qui lui sont notifiés par le Comité
« central des prix dans les limites fixées par ces décisions
« et de façon générale d'en suivre l'exécution » (art. 14,
L. du 21 oct. 1940).

*
* *

C'est une tâche difficile et complexe que celle que l'Etat a dû assumer en dirigeant la vie économique du Pays, afin d'abord, de la défendre contre les dangers les plus pressants et lui permettre de surmonter les épreuves présentes, et ensuite de préparer un nouvel ordre national. Cette action des agents de l'Etat se heurte aux combinaisons qu'échafaudent ceux qui essaient de tourner une réglementation chaque jour plus complexe. En marge du marché régulier se développe ce qu'on a pris l'habitude d'appeler le « marché noir ». Dans cette lutte, le Préfet Régional a un rôle important à jouer. Il lui appartient, au cours de conférences réunissant les principaux chefs des services intéressés, de donner à ces derniers des instructions précises et communes dans le cadre de la politique générale définie par le Gouvernement et de dresser un plan d'action pour les opérations de contrôle économique.

Ainsi, à tous égards, aux termes de l'examen de ses pouvoirs et attributions en matière de police et en matière économique, le Préfet Régional nous apparaît dans sa région comme le représentant direct du Gouvernement responsable à la fois de l'ordre public et de l'ordre économique, c'est-à-dire, en un mot, de l'ordre tout court.

CHAPITRE IV

POUVOIRS ET ATTRIBUTIONS A L'ÉGARD DES FONCTIONNAIRES

Limités à l'origine par la loi du 19 avril 1941 à la police et aux affaires économiques, les pouvoirs du Préfet Régional ont été renforcés par la loi du 11 août 1941 qui lui donne autorité directe et entière sur tous les fonctionnaires de son ressort. En vertu de cette loi, le Préfet Régional a le pouvoir de suspendre pour des motifs d'ordre public, les fonctionnaires et agents de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics. Il s'agit là d'un pouvoir exceptionnel de sanction qu'il faut examiner en précisant, d'une part, sur quels fonctionnaires il s'exerce et, d'autre part, suivant quel mécanisme.

SECTION I.

Fonctionnaires sur lesquels s'exercent les pouvoirs de suspension du Préfet régional

La loi du 11 août 1941 ayant conféré au Préfet Régional des pouvoirs spéciaux et particulièrement graves, il convient de préciser à l'égard de quels fonctionnaires ces pouvoirs peuvent s'exercer.

Cette loi est très générale puisqu'elle parle des fonctionnaires et agents de l'Etat ainsi que des agents des départements, communes et établissements publics. Elle procède de l'esprit qui a inspiré la loi du 17 juillet 1940, esprit

d'épuration des cadres des administrations publiques, qui vise à écarter « les éléments qui, en raison soit de leurs « origines, soit de leur activité antérieure, se montrent « incapables de collaborer sincèrement, efficacement à « l'œuvre de rénovation nationale, au poste où ils sont « placés » (1). Les dispositions de la loi du 17 juillet 1940 étendues par la loi du 30 août 1940 aux employés et agents des départements, des communes, des établissements publics et des services concédés, par celles du 18 septembre 1940 au personnel des chemins de fer, du 27 septembre 1940 aux fonctionnaires coloniaux, ont été rendues applicables également aux auxiliaires temporaires de bureau et de service des administrations et établissements publics de l'Etat par la loi du 29 novembre 1940 ainsi qu'aux magistrats des tribunaux de commerce et aux conseils des prud'hommes par celle du 28 novembre 1940. Le relèvement de fonctions devient ainsi, d'après la loi du 17 juillet 1940 et les textes successifs qui ont étendu son application, une sanction très générale concernant pratiquement l'ensemble des personnels appartenant à une administration publique quelconque. Les pouvoirs que le Préfet Régional tient de la loi du 11 août 1941 sont-ils aussi étendus ?

En ce domaine, qui concerne des lois d'exception, le principe qui doit nous guider est celui d'une interprétation très étroite des textes. Or, la loi du 11 août 1941 en conférant au Préfet Régional le pouvoir de suspendre des fonctionnaires et agents de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics, n'a certainement pas entendu déroger aux principes fondamentaux de notre droit public.

Deux de ces principes sont ici en cause : le premier est celui de la séparation des autorités administratives et judiciaires. Ce principe, posé par la loi des 16-24 août 1790, demeure toujours intact. La loi du 23 décembre 1940

1. Rapport précédant la loi du 29 mars 1941 tendant à proroger jusqu'au 30 septembre 1941 les dispositions de la loi du 17 juillet 1940.

sur les pouvoirs des Préfets s'y réfère lorsqu'elle déclare que « tous les fonctionnaires qui sont placés à la tête « d'un service technique civil de l'Etat organisé dans le « département ou la région, à l'exception des magistrats « de l'ordre judiciaire, sont placés sous l'autorité personnelle du Préfet ». Le Préfet est le chef de tous les fonctionnaires résidant dans le département ou la région, sauf des magistrats. De même une seconde loi du 11 août 1941 en créant le corps des commissaires du pouvoir respecte le principe de la séparation des autorités puisqu'elle exclut des attributions des commissaires au pouvoir « les « questions militaires, diplomatiques ou judiciaires ». Dans ces conditions, on peut facilement conclure que le pouvoir de suspension du Préfet Régional à l'égard des fonctionnaires ne s'applique pas aux magistrats de l'ordre judiciaire.

Le second principe qui trouve son application en ce domaine est celui de l'indépendance de la hiérarchie militaire par rapport au pouvoir civil. Ce principe reconnu par la loi précitée créant le corps des commissaires du pouvoir s'oppose à toute immixtion du pouvoir civil, même à titre provisoire, dans des questions intéressant directement la discipline militaire ou mettant en cause le statut du personnel militaire. Etant muette sur ce point, la loi du 11 août 1941 en conférant aux Préfets régionaux le pouvoir de suspendre pour des motifs d'ordre public des fonctionnaires et agents de l'Etat, n'a pu déroger à ce principe et doit être regardée comme ne visant que les fonctionnaires et agents civils, à l'exclusion du personnel militaire ainsi que du personnel démilitarisé ayant conservé le statut militaire.

Une difficulté peut subsister en ce qui concerne les fonctionnaires jouissant d'un statut militaire, mais exerçant des attributions propres dans un service civil placé sous l'autorité préfectorale. Ce cas est fréquent, puisqu'à la tête du service du ravitaillement, par exemple, on rencontre très souvent un Intendant détaché par le Secrétariat d'Etat à la Guerre à l'administration du ravitaille-

ment. Une circulaire du Ministre Secrétaire d'Etat à l'Intérieur en date du 5 novembre 1941, adressée aux Préfets régionaux, précise leurs pouvoirs sur ce point particulier. Après avoir posé le principe que le Préfet Régional, en vertu de l'indépendance de la hiérarchie militaire par rapport au pouvoir civil, ne peut suspendre le personnel militaire, cette circulaire réserve le cas du personnel jouissant d'un statut militaire exerçant les attributions dans un service civil : « ...il y a lieu de noter toutefois que la « règle ainsi rappelée ne s'oppose pas à ce que vous usiez « de votre pouvoir de suspension à l'égard de tous les « fonctionnaires même jouissant d'un statut militaire, en « tant que ceux-ci exercent des attributions propres dans « une administration civile. Il en est ainsi en particulier « des Intendants détachés à l'administration du ravitail- « lement et dépendant à ce titre du Préfet. Dans ce dernier « cas la mesure de suspension ne peut s'appliquer qu'aux « fonctions civiles ainsi exercées. Les décisions que vous « seriez amené à prendre dans ce domaine devront être « portées immédiatement à la connaissance de l'autorité « militaire en même temps que du Vice-Président du « Conseil et du Secrétaire d'Etat intéressé. »

En résumé, les pouvoirs conférés au Préfet Régional par la loi du 11 août 1941 s'appliquent à tous les fonctionnaires et agents de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics, à l'exception des magistrats de l'ordre judiciaire et des personnels jouissant d'un statut militaire, sous la réserve que ces derniers n'exercent pas conjointement une fonction dans une administration civile relevant de l'autorité préfectorale.

SECTION II.

Le mécanisme de la sanction

La sanction dont dispose le Préfet Régional à l'égard des fonctionnaires est la suspension. Elle peut intervenir pour un motif très large, elle comporte cependant une cer-

taine garantie destinée à éviter l'arbitraire et prépare le plus souvent une sanction définitive.

Le motif en vertu duquel le Préfet Régional a le droit de suspendre un fonctionnaire est très général : « pour des motifs d'ordre public », dit la loi du 11 août 1941; on retrouve une formule semblable dans le décret du 26 septembre 1939 relatif aux pouvoirs de tutelle administrative sur les conseils municipaux et les Maires en temps de guerre et dans les lois du 14 novembre 1940, relative à la démission d'office des conseillers généraux, conseillers d'arrondissement et conseillers municipaux, et du 16 novembre 1940 sur les pouvoirs de substitution de l'autorité supérieure. Alors que dans la législation antérieure de 1871 et de 1884 les conseillers généraux, d'arrondissement et municipaux, ainsi que les Maires et les adjoints ne pouvaient être frappés d'une sanction administrative (suspension, démission d'office, révocation) que pour des motifs très précis (par exemple négligence dans l'assistance aux réunions de l'assemblée) et après avoir été entendu ou admis à fournir des explications écrites sur les faits qui leur étaient reprochés (loi du 5 avril 1884, art. 86), la législation actuelle, traduisant sur le plan administratif la tendance autoritaire qui anime le nouvel ordre constitutionnel, se contente de la formule beaucoup plus large et plus vague d'ordre public. Dès lors ce motif vise non plus seulement des négligences ou des fautes professionnelles commises par le fonctionnaire, mais encore la conduite générale de celui-ci, c'est-à-dire son degré de loyalisme à l'égard des institutions et du régime. Ainsi que le rappelle l'exposé des motifs précité de la loi du 29 mars 1941, prorogeant celle du 17 juillet 1940, ce motif d'ordre public englobe toute activité des fonctionnaires révélant que ces derniers se montrent « incapables de collaborer sincèrement et efficacement à l'œuvre de rénovation nationale » au poste où ils sont placés ».

Un tel pouvoir dévolu au Préfet Régional est donc considérable et dérogoratoire aux principes généraux de la fonction publique qui visent à assurer aux fonctionnaires

les garanties de stabilité auxquelles ils peuvent légitimement prétendre. Aussi pour éviter l'arbitraire, ainsi que tout empiètement de pouvoirs, la loi du 11 août 1941 a-t-elle obligé le Préfet Régional à rendre compte immédiatement au Vice-Président du Conseil et au Secrétaire d'Etat intéressé de la sanction prise (loi du 11 août 1941, art. 1^{er}, alin. 1^{er}). Lorsque la mesure concerne des agents des départements, des communes et des établissements publics, le Préfet Régional doit, en outre, en informer immédiatement les Préfets intéressés. Ainsi le dossier du fonctionnaire suspendu est adressé aussitôt au Ministre ou Secrétaire d'Etat dont relève l'agent frappé et c'est à celui-ci de faire son enquête, mais non de prononcer seul, en cas de divergence d'opinions. En effet, c'est au Ministre, Vice-Président du Conseil, qu'il appartient d'arbitrer les cas litigieux (sauf toutefois s'il s'agit d'un agent d'un département, d'une commune ou d'un établissement public, le Ministre de l'Intérieur ayant le pouvoir suprême de décision).

Mais la suspension n'est qu'une mesure provisoire. Aussi bien la loi du 11 août 1941 a prévu que le Préfet Régional pouvait proposer au Ministre, Vice-Président du Conseil et au Secrétaire d'Etat intéressé l'application au fonctionnaire ou agent en cause des dispositions de la loi du 17 juillet 1940.

Cette loi, elle-même temporaire, prévoit que « les agents « relevés de leurs fonctions percevront pendant une période de trois mois le traitement, la solde ou le salaire « et les indemnités de résidence ou pour charges de famille « mille dont ils bénéficiaient ». Les décrets du 18 septembre et 2 novembre 1940 précisent, l'un pour les fonctionnaires de l'Etat, l'autre pour les employés et agents des départements et des communes, dans quelles conditions à l'expiration du délai de trois mois les fonctionnaires intéressés pourront, soit être mis à la retraite, soit être placés d'office en position de disponibilité spéciale, soit être reclassés dans des emplois équivalents ou non. Les modalités de ce reclassement sont déterminées par arrêtés

des divers Secrétaires d'Etat intéressés : par exemple, un arrêté du 31 décembre 1940 a fixé les conditions de reclassement des fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur relevés de leurs fonctions (voir dans Laferrière, *Le Nouveau Droit public de la France*, la liste de ces divers arrêtés, p. 191 et 192).

Lorsque la suspension concerne un fonctionnaire départemental, communal, ou d'un établissement public, c'est au Préfet intéressé et au Ministre de l'Intérieur qu'il appartient au Préfet Régional de proposer l'application à l'agent en cause des dispositions ci-dessus.

Les dispositions de la loi du 17 juillet 1940 sont provisoires. Prévues initialement jusqu'au 31 octobre 1940, elles ont été prorogées une première fois jusqu'au 31 mars 1941, une seconde fois jusqu'au 30 septembre 1941 (lois des 23 octobre 1940 et 29 mars 1941). Enfin, en vertu de l'article 112 de la loi du 14 septembre 1941 sur le statut des fonctionnaires, elles ne doivent prendre fin dans chaque administration qu'à la date de publication des règlements d'administration publique qui « conformément à « l'article 2 de la loi sur l'organisation des cadres des « services publics devront en assurer la rigoureuse concordance avec le statut général ». Cependant, puisque la période d'application de la loi du 7 juillet 1940 est provisoire, il faut souhaiter qu'un texte vienne préciser le pouvoir permanent de suspension conféré au Préfet régional par la loi du 11 août 1941 à l'égard des fonctionnaires, en fixant notamment la durée de la sanction et les suites qu'elle est susceptible de comporter (réintégration, mise en disponibilité, reclassement, mise à la retraite, révocation).

CHAPITRE V

FORME DE L'ACTION ADMINISTRATIVE DU PRÉFET RÉGIONAL

L'action administrative du Préfet Régional se manifeste sur le plan juridique par des actes écrits, essentiellement des arrêtés; mais de plus en plus on voit actuellement se développer à côté de l'administration « écrite » une administration « orale », sous la forme de conférences et de visites. Certes, ces conférences ne peuvent pas être considérées comme un moyen d'action au point de vue juridique, elles ne sont que des entretiens dans lesquels on prépare les mesures à prendre qui doivent toujours se traduire par des actes écrits. Cependant ces conférences ont actuellement une grande importance et sont en quelque sorte un moyen pour le Gouvernement d'avoir un contact régulier avec ses représentants dans les régions. C'est pourquoi, avant d'en venir aux actes du Préfet Régional qui traduisent sur le plan juridique son action administrative, étudierons-nous les conférences qui réunissent périodiquement Préfets régionaux et Ministres, Préfets régionaux et Préfets départementaux.

SECTION I.

Les conférences

L'administration, pour être efficace, ne doit pas se faire uniquement par des actes écrits; la solution des principaux problèmes gagne souvent à être débattue dans des

conversations, dans des entretiens entre les principaux chefs responsables. Ainsi une collaboration étroite s'établit entre les divers échelons de l'administration. La pratique des conversations résultant des visites dans les départements des Préfets et Sous-Préfets n'est pas chose nouvelle. Il y a longtemps que des conversations fréquentes ont lieu entre Sous-Préfets et Maires. Mais la tendance actuelle du Gouvernement a été encore d'intensifier ces contacts, de multiplier ces visites. Parfois les administrateurs départementaux négligeaient les contacts avec les municipalités pour s'isoler dans leur cabinet. Désormais, obligation est faite aux Préfets et aux Sous-Préfets de visiter les cantons de leur département et les communes de leur arrondissement. En particulier, l'article 35 de la loi du 28 février 1942, portant simplification et coordination de l'administration départementale et municipale, après avoir indiqué que le Sous-Préfet est spécialement chargé de conseiller les communes et les établissements publics communaux dans les difficultés de leur administration, dispose que ce fonctionnaire « effectue à cet effet « des tournées à travers les communes et réunit auprès « de lui les Maires en conférences tenues soit au chef-
« lieu de canton, soit dans d'autres localités de l'arron-
« dissement ». D'autre part, un des motifs de l'institution des Préfets régionaux a été de rendre plus facile la liaison du Gouvernement et des administrateurs provinciaux.

Avant même que ne soit promulguée la loi du 19 avril 1941, des conférences interdépartementales furent tenues à diverses reprises, groupant le plus souvent sous la présidence du Ministre de l'Intérieur, les Préfets d'une même région. Le but de ces réunions était essentiellement économique. Par le contact personnel des divers Préfets, on s'efforçait d'uniformiser pour l'ensemble d'une région la réglementation économique, d'améliorer notamment l'approvisionnement, solution qui ne peut être obtenue que par une harmonie entre les départements producteurs et les départements consommateurs. Après la création des Préfets régionaux, ce système de conférences s'est déve-

loppé. Le principe de ces conférences est passé dans la loi. Ainsi l'article 6 de la loi du 25 août 1941 sur les attributions et pouvoirs des Préfets régionaux en matière économique dispose que : « Périodiquement et au moins une fois tous les deux mois, une conférence réunit les Secrétaires d'Etat à l'Economie Nationale et aux Finances, à l'Agriculture, au Ravitaillement, à la Production industrielle, au Travail et aux Communications, le Secrétaire d'Etat à l'Intérieur et les Préfets régionaux ou les Intendants des Affaires économiques. »

Sauf ce texte de loi qui vient d'être cité, aucune règle précise n'est posée quant à ces réunions. La plus grande latitude est laissée au Gouvernement, mais une pratique coutumière s'est instaurée.

Tous les mois, les Préfets régionaux se réunissent au siège du Gouvernement (pratiquement actuellement à Vichy pour les Préfets régionaux de zone libre, à Paris pour ceux de la zone occupée). Dans la séance de la matinée sont traitées les questions administratives et politiques sous la présidence du Ministre Secrétaire d'Etat à l'Intérieur; dans celle de l'après-midi, sous la présidence du Ministre Secrétaire d'Etat à l'Economie Nationale et aux Finances, les questions économiques.

De manière à associer tous les Préfets à leurs travaux, ces conférences sont précédées, au chef-lieu de chaque région, sous la présidence du Préfet Régional, de réunions des Préfets des départements de la région. De même elles sont suivies d'une nouvelle réunion des Préfets départementaux, afin que les Préfets régionaux puissent apporter à tous les Préfets de leur région les informations et les directives résultant de ces entretiens. De la sorte, s'établit un contact étroit entre le Pouvoir Central et ses représentants dans le Pays.

L'ordre du jour de chaque conférence est variable. Il y est traité des affaires les plus importantes ou de celles dont la solution s'avère la plus urgente ou la plus délicate, dans tous les domaines où s'exerce l'action gouvernemen-

tale et préfectorale : problèmes politiques, administratifs, économiques et sociaux.

A titre d'exemple, indiquons qu'à la première conférence inaugurale de la série des réunions mensuelles des Préfets régionaux, tenue à Vichy le 21 novembre 1941, et aux travaux de laquelle le Chef de l'Etat avait tenu à participer personnellement, furent traités les sujets suivants : la réforme municipale (simplification de la tâche des Maires, rôle des agents administratifs cantonaux, Secrétaires de Mairie), l'étatisation des polices municipales, les relations des Préfets et des Commissaires du Pouvoir

Indépendamment de ces conférences, les Préfets régionaux peuvent réunir à leur gré les Préfets de leur région pour discuter avec eux de toutes les questions communes à la région. De même les Préfets régionaux ou leurs auxiliaires immédiats, Intendant de Police, Intendant des Affaires Economiques, peuvent se rendre auprès de chaque Préfet départemental pour étudier sur place les problèmes propres à chaque département et prendre les solutions qui s'imposent.

Ainsi, par les conférences réunissant Ministres et Préfets régionaux, Préfets régionaux et Préfets départementaux, comme par les visites que font dans les communes Préfets départementaux et Sous-Préfets, se développe un système nouveau d'administration basé sur le contact personnel des hommes, des gouvernants, des administrateurs et des populations et se substitue à l'administration « écrite » une administration « orale ». Si l'on sait éviter le danger propre à toute administration « orale », c'est-à-dire le risque que les ordres ou les directives reçus verbalement ne se transforment aux divers échelons de la hiérarchie et dans la mesure où ces conférences ne dégénéreront pas en simples « parlottes » d'où toute décision serait absente et qui rappellerait ce qu'étaient souvent les innombrables Commissions ou Sous-Commissions qui proliféraient sous le régime parlementaire, ce système d'administration présente d'incontestables avantages : il marque le souci de se débarrasser des routines en substituant aux

transmissions écrites le contact personnel des hommes. La solution de nombreux problèmes peut en être facilitée et surtout accélérée. Par ailleurs, les représentants du Pouvoir Central en province voient leur action dirigée exactement par des instructions précises reçues de la bouche même des Ministres.

Cependant ces conférences ne sont qu'un moyen de gouvernement. Les décisions prises doivent se traduire sur le plan juridique par des actes écrits.

SECTION II.

Les actes du Préfet régional

Le Préfet Régional a reçu en tant que tel de la loi (notamment la loi du 19 avril 1941 instituant les Préfets régionaux), une compétence particulière pour un certain nombre de matières, matières qui ont été examinées aux chapitres précédents. Dans ces divers domaines, le Préfet Régional a des pouvoirs spéciaux qui lui ont été transférés soit des Préfets départementaux, soit des Ministres auxquels ils appartenaient auparavant. C'est seulement en ces domaines que le Préfet Régional a compétence pour agir, pour prendre des actes; c'est seulement pour ces matières qu'il a autorité sur les agents qui lui sont subordonnés, en particulier les Préfets des départements de sa région; en d'autres termes, la compétence du Préfet Régional demeure une compétence d'attribution. Pour les autres matières non comprises dans les textes ayant conféré des pouvoirs spéciaux aux Préfets régionaux, les autres autorités administratives, Ministres, Préfets et Maires, demeurent investis de l'intégralité de leurs pouvoirs.

Sous le bénéfice de cette remarque préliminaire, la question des actes du Préfet Régional ne soulève pas de problème particulier. Dès lors il s'agit non pas d'en faire un examen détaillé qui excéderait le cadre de cette étude, mais de rappeler seulement les principes essentiels afin d'avoir une vue d'ensemble de l'action du Préfet sur le plan régional.

Les actes du Préfet Régional, comme ceux de toute autorité administrative, sont de deux sortes, selon qu'ils s'adressent à leurs subordonnés, agents de l'administration, ou aux administrés. Dans le premier cas, il s'agit d'instructions de service ou de circulaires, dans le second d'arrêtés. Cette distinction se retrouve quant au recours dont ces actes sont susceptibles.

§ 1. — INSTRUCTIONS ET CIRCULAIRES.

Le Préfet Régional, chef de tous les services civils placés auprès de lui, a le pouvoir d'adresser des ordres à ses chefs de services par des instructions de service appelées encore circulaires.

Par ces instructions ou circulaires, le Préfet Régional donne ses directives aux Chefs de services subordonnés pour l'exercice de leurs fonctions. Ces directives sont données en vertu du pouvoir hiérarchique et obéissance leur est due à raison de la subordination hiérarchique. Le pouvoir d'instruction du supérieur hiérarchique est exclusif et discrétionnaire. L'instruction complète la loi et le règlement qu'elle interprète. C'est avant tout un acte d'interprétation de la loi ou du règlement à l'intention des agents subordonnés (1); « mais on y trouve aussi des directives « pour l'exercice du pouvoir discrétionnaire, c'est-à-dire « pour la libre appréciation que la loi ou le règlement « laisse à l'agent administratif. En tout cas, l'instruction « n'apporte pas un élément nouveau de l'égalité. C'est un « simple instrument de précision de la légalité existante » (2).

A côté de cette instruction interprétative, M. le Professeur Bonnard place l'instruction réglementaire qui, en réalité, est un véritable règlement administratif. Cette instruction ajoute des éléments nouveaux de légalité en ve-

1. Voir Bonnard, op. cité, p. 469 et suiv. Jèze Princ., 3^e éd., t. III, p. 67 et suiv. Rivero, Les mesures d'ordre intérieur adm. Thèse Paris, 1934.

2. Bonnard, op. cité p. 470.

nant compléter la loi ou le règlement. Dans la pratique administrative, ces règlements sous forme d'instructions sont valables, à condition d'être établis par voie générale et impersonnelle et d'émaner d'une autorité ayant le pouvoir réglementaire.

Au point de vue de la force obligatoire des instructions, le principe est que celles-ci ont force obligatoire à l'égard des fonctionnaires et non à l'égard des particuliers, parce que les premiers sont soumis au pouvoir hiérarchique d'où découle le droit d'adresser instructions et circulaires, alors que les seconds, étant étrangers à l'administration, sont en dehors de la hiérarchie (1).

En vertu de la hiérarchie, les fonctionnaires doivent une obéissance entière aux ordres du supérieur (ici le Préfet Régional). Toutefois, d'après l'article 13 de la loi du 14 septembre 1941 sur le statut des fonctionnaires « dans le cas où l'ordre reçu leur paraîtrait entaché d'irrégularité, ou s'ils estiment que son exécution pourrait entraîner des inconvénients graves, les subordonnés doivent exprimer leur manière de voir à leurs supérieurs. Si l'ordre donné est maintenu, il doit être exécuté. »

§ 2. — ARRÊTÉS.

Le Préfet Régional étant une autorité administrative, c'est-à-dire ayant le pouvoir de prendre des décisions, des actes juridiques unilatéraux susceptibles de produire par eux-mêmes des effets de droit à l'égard des particuliers, exerce ses pouvoirs au moyen d'arrêtés. Ces arrêtés, au même titre que ceux émanant des autres autorités administratives, peuvent se distinguer en arrêtés généraux ou réglementaires, par lesquels le Préfet Régional précise les mesures d'intérêt général pour les départements de la région et en arrêtés individuels ou spéciaux relatifs à une personne ou à un objet déterminé.

1. Bonnard, op. cité, p. 471.

Les arrêtés ne sont soumis à aucune forme solennelle mais il est d'usage que le Préfet, après avoir énoncé sa qualité vise avant le dispositif les textes qui lui reconnaissent compétence pour agir. Jusqu'en 1926 un grand nombre d'arrêtés préfectoraux devaient être pris en Conseil de Préfecture. Avec la réorganisation des Conseils de Préfecture sur une base interdépartementale, on fit disparaître cette obligation pour la remplacer par une formalité beaucoup plus opérante, l'obligation de motiver les actes les plus importants. Nous rappelons que les arrêtés de fixation des prix doivent être pris après consultation du Comité régional des prix.

Les actes des Préfets, qui n'ont pas besoin d'être notifiés individuellement, sont valablement publiés dans le « Bulletin administratif de la Préfecture », sauf les règlements de police qui doivent être publiés d'une façon plus ample. Les arrêtés du Préfet Régional sont notifiés à chacun des Préfets des départements de la région et ampliation en est adressée au Ministre ou Secrétaire d'Etat compétent, notamment en matière économique, aux Secrétaires d'Etat à l'Economie nationale et aux Finances, au Ravitaillement et à l'Agriculture.

Nous rappelons que la sanction pénale des arrêtés réglementaires des Préfets est établie comme pour les décrets du Chef de l'Etat ou les autres règlements du Maire, par l'article 471, § 15, du code pénal, qui punit d'une amende de 1 à 5 fr. ceux qui contreviennent aux arrêtés **légalement** faits.

Les actes du Préfet Régional ont force exécutoire par eux-mêmes.

Ils peuvent être réformés ou annulés par les Ministres compétents, soit d'office pour violation de la loi ou des règlements, soit sur la réclamation des parties intéressées.

Les arrêtés de fixation des prix sont immédiatement applicables mais doivent être soumis, sans délai, au Ministre Secrétaire d'Etat à l'Agriculture s'il s'agit de produits et denrées agricoles, au Ministre Secrétaire d'Etat à l'Economie nationale et aux Finances s'il s'agit des services

et autres produits (loi du 21 oct. 1940, art. 3, modifiée par la loi du 27 juin 1941).

§ 3. — RECOURS CONTRE LES ACTES DU PRÉFET RÉGIONAL.

En principe, il n'y a pas de recours contre les circulaires ou instructions de service (1). En effet, le recours ne saurait être admis de la part des fonctionnaires, à cause du devoir d'obéissance hiérarchique. Cependant, le recours est admis dans le cas où exceptionnellement ces circulaires portent atteinte à leur situation de carrière telle qu'elle est définie par les lois ou les règlements. D'autre part, les recours des particuliers n'étant recevables que s'ils visent des décisions leur faisant grief, ne peuvent être dirigées contre les circulaires ou instructions de service, ces actes ne constituant pas pour eux des décisions susceptibles de faire grief, puisqu'il a été indiqué qu'ils n'avaient pas force exécutoire à l'égard du public. Ces actes n'intéressent pas le public qui, généralement, n'en a pas connaissance. Etrangers à l'administration, non soumis au pouvoir hiérarchique, les particuliers n'ont pas à obéir à ces ordres qui n'ont de valeur qu'à l'intérieur de la hiérarchie administrative. Mais lorsque les circulaires contiennent des dispositions réglementaires, elles peuvent être attaquées pour excès de pouvoir (Cons. d'Et. ,5 janv. 1934, Fedel D. H. 1924. 135; 13 juin 1936; Giraud, p. 46).

Si, en principe, il n'y a pas de recours contre les circulaires, par contre des recours sont largement couverts contre les arrêtés, qu'il s'agisse de recours administratifs ou de recours juridictionnels.

Le recours gracieux, c'est-à-dire le recours de l'intéressé devant l'auteur de l'acte mieux informé, ici devant le Préfet Régional, est toujours possible, pourvu qu'un droit au profit d'un tiers ne soit pas né de l'acte du Préfet Régional.

1. J.-J. Chevallier, *L'instruction de service et le recours pour excès de pouvoir*, thèse Nancy, 1924.

Le Préfet Régional étant un agent étroitement hiérarchisé, tous ses actes peuvent faire l'objet d'un recours hiérarchique devant le Ministre compétent. Ce recours administratif n'est subordonné à aucune condition de délai. Son rejet donne ouverture au recours contentieux pourvu que le recours hiérarchique n'ait pas été formé après les délais impartis pour l'exercice dudit recours contentieux (1).

Indépendamment de tout recours hiérarchique, peuvent être exercés les recours contentieux : recours pour excès de pouvoir ou recours de plein contentieux devant le Conseil d'Etat ou le Conseil de préfecture suivant les cas. Ces recours tendent à obtenir soit l'annulation de l'arrêté attaqué pour incompétence, vice de forme, violation de la loi ou détournement de pouvoir, soit une indemnité pour préjudice causé (2).

1. Oubert, Le délai du recours pour excès de pouvoir, thèse Paris, 1937.

2. Sur ces questions de recours qui ne sont pas spéciales aux actes du Préfet Régional, voir notamment Alibert. Le contrôle juridictionnel de l'administration au moyen du recours pour excès de pouvoir, Paris 1926.

CONCLUSION

Il est malaisé de porter un jugement sur l'institution du Préfet Régional. L'institution est encore à ses débuts. Nous avons indiqué qu'il s'agit d'une création continue, adaptée aux mouvements de la vie provinciale et que le Gouvernement avait entendu ne pas limiter ni entraver son développement en précisant « a priori » et dans le détail, les attributions et le rôle des Préfets régionaux, tant à l'égard des administrations centrales qu'à l'égard des administrations départementales. La méthode tout entière est à mettre au point et les résultats obtenus doivent permettre d'expérimenter le fonctionnement de la future administration provinciale.

Nous avons tenu, dans cette étude, à développer les principes essentiels de la nouvelle division administrative du territoire en régions qui se superpose simplement à la division en départements. Nous savons que la mise au point complète du système donnera encore lieu à un certain nombre de textes destinés à en préciser les contours et le mécanisme. L'intérêt de la réforme actuelle des Préfets régionaux réside moins dans son contenu même que dans l'idée qui a présidé à sa naissance, ainsi que dans ses développements futurs qui doivent aboutir à une réorganisation administrative générale du Pays par la restauration des libertés provinciales.

Suivant les paroles mêmes prononcées par le Ministre Secrétaire d'Etat à l'Intérieur, la création des Préfets régionaux a eu pour but d'établir une transition entre « l'embrayage direct » du Gouvernement sur les départements et la future décentralisation. Elle doit donc amener un

renforcement de l'autorité. Cette restauration du pouvoir est un élément essentiel de la réforme à accomplir.

Certains pensent que dans la recherche de cette autorité renforcée, il n'est pas absolument certain que l'institution d'un nouvel échelon s'interposant entre l'Etat et les départements constitue une amélioration susceptible de donner des résultats efficaces. En effet, ce n'est pas, disent-ils, dans leur rôle d'exécuteur des volontés du pouvoir central que les Préfets ont pu parfois se montrer inférieurs à leur tâche. Si des défaillances purent parfois être constatées, elles étaient dues au développement d'une dépendance nuisible à l'intérêt national, des Préfets à l'égard des élus, parlementaires ou conseillers généraux. Il suffit donc, pour restaurer l'autorité préfectorale, de la soustraire aux influences locales. En ce sens, toutes les mesures récentes prises par les pouvoirs publics à l'égard des fonctionnaires préfectoraux, notamment la loi du 2 novembre 1940 qui supprime les indemnités allouées antérieurement par les départements, contribuent à ce raffermissement du pouvoir de l'agent exécutif local. Il suffit aussi de poser le principe, et plus encore d'en assurer le respect, de la subordination aux Préfets de tous les fonctionnaires exerçant leurs fonctions dans le cadre départemental. Là encore, la loi du 23 décembre 1940 sur les pouvoirs des Préfets répond à cette nécessité. Dans ces conditions, il n'était peut-être pas nécessaire d'interposer entre les Ministres et les Préfets l'échelon régional qui risque de diminuer l'autorité des Préfets départementaux.

Cette critique est justifiée dans la mesure où la Préfecture régionale n'apparaît que comme un organisme de superposition et de transmission. S'il en était ainsi, l'autorité du pouvoir central ne serait ni accrue ni renforcée. Il s'ensuivrait non seulement des retards et des complications inutiles dans la solution des affaires, mais encore le développement au chef-lieu régional d'une bureaucratie nouvelle doublant celle de la Préfecture départementale. La réforme serait alors condamnée à un échec certain. Aussi est-il nécessaire de bien préciser les pouvoirs du

Préfet régional et de maintenir l'autorité des Préfets départementaux.

Sur le premier point, on doit admettre que le Préfet Régional ait le droit de clore les affaires sans qu'il soit besoin, en principe, d'en référer au Ministre. La réforme ne peut donner des résultats tangibles que si, s'inscrivant dans la ligne de la déconcentration, elle aboutit à conférer aux Préfets régionaux des pouvoirs étendus de décision. Jusqu'à maintenant on ne peut que constater la difficulté de ce transfert de pouvoirs. Nous avons montré, notamment en matière économique, la lenteur avec laquelle les administrations centrales consentaient à se dépouiller au profit de la région d'une part importante de leurs attributions. Un an après leur création, les Préfets régionaux n'ont en fait que les pouvoirs dont ils ont déssaisi les différents Préfets départementaux. On a pu dire que jusqu'à ce jour la réforme s'était traduite beaucoup plus par une concentration des pouvoirs que par une véritable déconcentration. C'est par un équilibre entre ces deux notions que l'institution actuelle du Préfet Régional recevra sa pleine efficacité et préparera utilement la future décentralisation provinciale. Ce problème comporte pour sa solution un choix des matières sur lesquelles le Préfet régional aura le pouvoir de décision.

Le premier résultat doit être de briser les entraves d'une centralisation qui fut nécessaire, mais qui est devenue excessive. Malgré les progrès de la décentralisation au cours du XIX^e siècle, l'administration française continuait, à la veille de la guerre actuelle, à se caractériser par une centralisation très poussée pour le règlement des affaires d'ordre secondaire. Si le maintien et le renforcement de la centralisation, surtout dans les circonstances présentes, doivent être maintenus sur le plan politique et même être renforcés par la restauration du principe d'autorité, la simplification et l'allègement de la machine administrative ne peuvent que présenter des avantages sur le plan administratif. « Un pouvoir fort n'est pas nécessairement celui qui règle lui-même les problèmes dans toute leur minu-

« tie ». Sans pousser à l'exagération les griefs adressés à l'engorgement des Ministères, au retard apporté à la solution des affaires, aux pérégrinations interminables des dossiers, à la paperasserie et à la routine des bureaux, il faut les prendre cependant pour sérieux. Dans son cours d'économie politique, J.-B. Say cite un exemple qui a été fréquemment repris : la commune de Motteville, près d'Yvetot avait une église qui menaçait ruine. Elle entreprit les formalités nécessaires à la réparation, mais avant qu'elles ne fussent terminées, l'église s'écroula. La commune fit alors une demande en réédification et afin de ne pas perdre de temps en attendant d'être autorisée à rebâtir elle fit couper des bois pour la charpente. Quand l'autorisation arriva, les bois étaient pourris. Un allègement des cadres centraux trop encombrés et une simplification des procédures contribueront au renforcement de l'autorité gouvernementale. En particulier, les réformes décentralisatrices faites depuis un siècle n'ont généralement porté que sur les pouvoirs de décision pour laisser à l'écart les procédures d'exécution. On ne peut décongestionner les Ministères qu'en dotant le représentant local du pouvoir exécutif de pouvoirs d'exécution là où il a des pouvoirs de décision. L'impulsion générale, les directives et le contrôle d'ensemble doivent demeurer la tâche essentielle des administrations centrales. Pour le surplus, il faut admettre le droit pour l'administration régionale de clore les affaires purement techniques dont l'intérêt demeure essentiellement local.

Transfert à l'échelon régional d'une partie des attributions des administrations centrales, mais transfert aussi d'une partie des attributions des Préfectures départementales. Ce transfert correspond au besoin d'adapter les services administratifs aux obligations nouvelles que leur crée l'évolution de la vie économique et l'extension des attributions de l'Etat. Conçues à l'origine pour assurer la liaison entre le Gouvernement et les administrés, contrôler par le jeu de la tutelle les collectivités locales, maintenir la sécurité intérieure du Pays, établir et percevoir

l'impôt, procéder à l'exécution de grands travaux d'intérêt public, les administrations départementales ont vu leur rôle s'accroître exagérément dans le domaine économique et social. Elles ont dû faire face à ce surcroît de besogne avec des moyens souvent insuffisants et dans un cadre généralement trop étiqué. Il est donc logique de laisser au Préfet départemental les attributions qu'il détient comme représentant de l'Etat dans l'ordre politique et administratif et de confier à l'échelon régional les réalisations économiques, sociales, intellectuelles, qui nécessitent une circonscription plus vaste et mieux adaptée. La région, envisagée ainsi, pourra et devra faire œuvre utile et féconde.

Mais le problème le plus actuel de cette réforme et de ce regroupement des services reste celui du maintien de l'autorité : autorité de l'Etat et autorité des Préfets.

Il est évident qu'il ne peut s'agir de démembrer la puissance publique au profit des provinces, ni de faire renaître l'esprit de particularisme que la royauté eut tant de mal à contenir. La centralisation du pouvoir politique, le contrôle supérieur des Ministres au point de vue administratif demeurent des précautions indispensables à la sauvegarde de l'unité du Pays.

D'autre part, l'autorité des Préfets, qui demeurent les représentants directs du pouvoir central auprès des populations, ne doit en rien être diminuée par l'existence au-dessus d'eux d'un Préfet Régional et plus tard d'un Gouverneur. C'est une vérité que si l'on gouverne de loin, on n'administre bien que de près. Or, le Préfet est sur place et très rapproché des administrés. Exerçant son autorité dans une circonscription d'étendue limitée, il peut et doit la bien connaître. Le grand principe qui a guidé la révolution lorsqu'elle a créé le cadre départemental est toujours d'actualité. Pour que les agents dont la mission est de faire sentir l'action du pouvoir central sur tous les points du Pays puissent exercer leurs fonctions avec réalité et efficacité, il importe que leur autorité soit toujours présente à tous les points du territoire et qu'elle se maintienne

intacte sur l'ensemble des fonctionnaires du département. En particulier, l'institution dans les domaines de la propagande, de la jeunesse, de la famille et de la santé, par exemple, de fonctionnaires dont l'action s'exerce souvent dans un cadre plus vaste que le département peut poser un problème de relations entre le Préfet et ces divers délégués régionaux. S'il est nécessaire de laisser à ces derniers une certaine indépendance, il est non moins indispensable pour le maintien de l'autorité préfectorale, que le Préfet, seul représentant du Gouvernement, n'ignore rien de l'activité de ces délégués sous toutes les formes qu'elle peut revêtir. De même, la création de nombreux organismes dans le cadre de l'organisation professionnelle, dont les directeurs responsables ont le caractère mixte d'agents de la puissance publique et de simples représentants de la profession, pose un problème semblable. Dans la mesure où l'activité de ces organismes s'exerce dans le cadre du département, une tutelle du Préfet est nécessaire pour assurer à la fois le respect de l'autorité préfectorale et une coordination utile entre ces organes nouveaux et les services publics anciens.

Ce respect et ce raffermissement de l'autorité préfectorale est d'autant plus nécessaire que le circuit entre l'autorité et le peuple exige des contacts fréquents entre l'administration et les populations. Cette liaison, assurée, sous le régime de la démocratie parlementaire, par les élus, sénateurs, députés, conseillers généraux, est réalisée sous un régime autoritaire par les représentants directs du pouvoir central en province. Il apparaît que seule l'administration préfectorale est à même de jouer ce rôle d'intermédiaire entre le pouvoir et la population. La multiplication des contacts personnels des administrateurs préfectoraux avec les administrés par des visites dans les communes rétablit la liaison entre l'opinion et le pouvoir administratif ou gouvernemental. Les principes autoritaires du nouvel ordre constitutionnel de l'Etat français imposent d'une façon impérieuse l'existence d'une hiérarchie à la fois rigoureuse et logique du haut en bas de l'échelle administrative. La Société a besoin de cadres.

Ces cadres sont fournis par la hiérarchie préfectorale : Préfet Régional, Préfet départemental, Sous-Préfet. C'est pourquoi il semble que non seulement le maintien de l'arrondissement, mais encore le rétablissement des plus importants d'entre eux, supprimés en 1926, apparaisse comme l'une des mesures susceptibles d'éviter l'isolement de l'administration et de la population et de rétablir le contact entre elles. Dans cette voie, d'ailleurs, une loi du 16 septembre 1941 a créé un échelon intermédiaire entre les Sous-Préfectures et les communes. Cette loi, par l'institution d'agents administratifs cantonaux, tend à faire jouer un rôle administratif aux cantons qui, jusqu'ici, se présentaient surtout comme une circonscription judiciaire. Dans leur tâche difficile d'administrateurs communaux, les Maires pourront recevoir une aide efficace de la part de ces agents si, dans la mesure où le problème de leur recrutement étant résolu, on trouve sur place les hommes ayant une certaine consistance et une certaine autorité pour s'imposer auprès des administrateurs communaux.

On retrouve en définitive le problème de toujours : celui du choix des hommes. Ce choix sera particulièrement important et difficile lorsqu'il s'appliquera aux Gouverneurs des provinces futures : « On leur demandera, écrivait M. Joseph Barthélemy, d'avoir le sens politique, l'autorité jointe à la souplesse, le maniement des hommes, le tact diplomatique, l'intelligence des questions économiques, le sentiment des problèmes sociaux ». Ce choix est l'une des conditions essentielles du succès non seulement de la réforme actuelle des Préfets régionaux, mais encore de la réorganisation politique et administrative d'ensemble du Pays.

L'autre condition est la foi dans les destinées françaises. Au-dessus des réalisations techniques, il y a la primauté du spirituel. Aucune réforme n'a de chances de durer lorsqu'on doute de ce que l'on fait. En ces heures difficiles, il importe plus que jamais de croire en la France et de consacrer ses forces à son relèvement et à la sauvegarde de son unité morale. C'est à la fois le langage de la raison et celui du cœur : c'est un langage bien français.

Vu : *Le Doyen,*
C. RIPERT.

Vu : *Le Président de la Thèse,*
L. ROLLAND.

Vu et Permis d'imprimer.
Le Recteur de l'Académie de Paris,
Gilbert GIDEL.

BIBLIOGRAPHIE

A. — OUVRAGES GÉNÉRAUX.

- ALIBERT. — Le contrôle juridictionnel de l'Administration au moyen du recours pour excès de pouvoir. Payot, 1926.
- BERTHÉLEMY (H.). — Traité élémentaire de Droit administratif, 13^e éd. Rousseau, 1933.
- BERTHÉLEMY et RIVERO. — Cinq ans de réformes administratives, 1933-1938. Supplément à la XIII^e éd. du traité élémentaire de Droit administratif. Rousseau, 1938.
- BONNARD. — Précis de Droit administratif. Sirey, 1940.
- HAURIUO. — Précis de Droit administratif et de Droit public, 11^e éd. Sirey.
- JÈZE. — Les principes généraux du Droit administratif, 3^e éd. Giard, 1930. 34. 4 v.
- LAFERRIÈRE (E.). — Traité de la juridiction administrative 2^e éd. Berger-Levrault, 1898, 2 v.
- LAFERRIÈRE (J.). — Le nouveau Droit public de la France. Recueil méthodique des textes constitutionnels et administratifs publiés du 10 juillet 1940 au 31 juillet 1941.
- ROLLAND (L.). — Précis de Droit administratif. Dalloz.
- WALINE. — Manuel élémentaire de Droit administratif. Sirey.

B. — OUVRAGES SPÉCIAUX.

1^o Sur la partie historique.

- CHENON (E.). — Histoire générale du Droit public et privé des origines à 1815.
- DECLAREUIL. — Histoire générale du Droit français, des origines à 1789.
- DUPONT-TERRIER (G.). — Les officiers royaux des bailliages et des sénéchaussées et les institutions monarchiques locales en France. Th. Paris, 1902.
- ESMEIN (A.). — Cours élémentaire d'histoire du Droit français.

HANOTAUX (G.). — Origines de l'institution des intendants des provinces. Paris, 1884.

OLIVIER-MARTIN. — Précis d'histoire du Droit. Dalloz.

PAGÈS (G.). — La monarchie d'ancien régime en France. Colin, 1928.

PERROT. — Précis élémentaire d'histoire du Droit français public et privé. Sirey, 1932.

2° *Sur la centralisation, la décentralisation, le régionalisme.*

BARTHÉLEMY (Joseph). — Provinces.

BRUN (P.). — Le régionalisme. Bloud, 1911.

BRUN (P.). — Les régions économiques Th. Montpellier, 1928.

BRUN. — Département et région. Th. Paris, 1938.

DENDIAS (M.). — Le gouvernement local. La centralisation et la décentralisation administrative. Sirey, 1930.

COMTE (Auguste). — Le système de politique positive.

FONCIN. — Les pays de France, 1898.

HAUSER. — Le problème du régionalisme. Presses Univ. 1924.

LE PLAY. — La réforme sociale en France (tome II), 1864.

MASPETIOL et LAROQUE. — La tutelle administrative. Sirey, 1930.

3° *Sur les pouvoirs et attributions en matière de police.*

ENGLINGER. — L'organisation de la police administrative. Les villes à police d'Etat. Sirey, 1939.

MORGAND. — La loi municipale. Berger-Levrault. 1923.

TEITGEN (P.-H.). — La police municipale générale L'ordre public et les pouvoirs du Maire. Sirey, 1934.

WATRIN (G.). — La police de la circulation sur les voies publiques. Cahiers administratifs. Sirey, 1935.

4° *Sur les pouvoirs et attributions en matière économique.*

LAUFENBURGER. — L'intervention de l'Etat en matière économique. Volume IV, collection : l'Economie politique contemporaine, 1939.

LEROY-BEAULIEU. — L'Etat moderne et ses fonctions. Guillaumin, 1911.

OLIVIER MOREAU-NERET. — Le contrôle des prix en France. Sirey.

C. — DIVERS.

CHEVALLIER (J.-J.) — L'instruction de service et le recours pour excès de pouvoir Th. Nancy, 1924.

OUBERT. — Le délai du recours pour excès de pouvoir. Th. Paris, 1937.

- RIVERO (J.). — Les mesures d'ordre intérieur administratives.
Th. Paris, 1934.
- Ph. RIX. — Le Secrétaire général de préfecture. Sirey, 1938.
- VACQUIER. — La question de la suppression des sous-préfectures.
Th. Paris. 1922.
- ROLLAND (L.). — Pouvoirs du préfet. dans *Revue du Droit public*,
1913, p. 737.
- DETTON. — Article dans *Encyclopédie*, tome X. L'Etat moderne,
10. 50. 1.
- RICHARD. — Article dans *Encyclopédie*, tome X. L'Etat moderne,
10. 22. 1.
- DALLOZ — « Les codes annotés ». Lois administratives. Sub. V°
« Département ».
- DALLOZ. — Nouveau dictionnaire pratique du Droit.
- DALLOZ. — Bulletin législatif.
- Bulletin de l'Association amicale de l'Administration préfectorale.
- Bulletin du Ministère de l'Intérieur. Informations générales.

BIBLIOGRAPHIE LÉGISLATIVE

Avec références au *Journal Officiel*, au *Bulletin Législatif*
Dalloz et à l'ouvrage de M. Julien LAFERRIÈRE : *Le Nouveau Droit public de la France*.

TEXTE	Date de la loi ou du décret	Référence au J. O.	Référence au B. L. D.	Référence LAFERRIÈRE
Loi instituant les Préfets régionaux.	19 avril 1941	22 avril 1941	1941 page 430	222 page 202
Décret attribuant à certains Préfets les pouvoirs des Préfets régionaux et portant division du territoire pour l'exercice de ces pouvoirs.	19 avril 1941	22 avril 1941	1941 page 431	223 page 203
Loi portant organisation générale des services de police en France.	23 avril 1941	6 mai 1941	1941 page 496	225 page 205
Loi fixant les effectifs des personnels de la police nationale.	23 avril 1941	6 mai 1941	1941 page 497	227 page 207
Loi relative aux rémunérations accessoires de la police nationale et des polices régionales d'Etat.	23 avril 1941	6 mai 1941	1941 page 498	228 page 207
Loi créant une école nationale de police.	23 avril 1941	6 mai 1941	1941 page 498	229 page 207 226 page 206
Décret modifiant l'art. 2 du décret du 19 avril 1941 attribuant à certains Préfets les pouvoirs des Préfets régionaux.	26 avril 1941	27 avril 1941	1941 page 456	

TEXTE	Date de la loi ou du décret	Référence au B. L. D.	Référence au B. L. D.	Référence LAVERRIÈRE
Décret relatif aux attributions des Préfets régionaux en matière de police.	13 mai 1941	14 mai 1941	1941 page 549	
Décret relatif aux intendants des affaires économiques.	15 mai 1941	16 mai 1941	1941 page 558	224 page 204
Loi complétant l'art. 1 ^{er} de la loi du 19 avril 1941 instituant des Préfets régionaux.	20 mai 1941	11 juin 1941		
Arrêté déléguant aux Préfets régionaux le pouvoir de relever les salaires anormalement bas.	23 juin 1941	26 juin 1941	1941 page 716	
Loi instituant les Comités régionaux des prix.	27 juin 1941	30 juin 1941	1941 page 723	
Loi modifiant la loi du 21 octobre 1940 sur les prix.	27 juin 1941	30 juin 1941	1941 page 724	
Loi portant fixation du budget de l'exercice 1941 (article 18).	28 juin 1941	1 ^{er} juillet 1941	1941 page 732	
Décret attribuant à certains Préfets les pouvoirs des Préfets régionaux et portant division du territoire pour l'exercice des pouvoirs.	30 juin 1941	1 ^{er} juillet 1941	1941 page 736	
Décret relatif à l'effectif des intendants des affaires économiques.	4 juillet 1941	3 août 1941	1941 page 853	A 224 page 398
Décret portant organisation des services extérieurs de police sur le territoire national dans les régions, départements, circonscriptions et villes.	7 juillet 1941	15 juillet 1941	1941 page 785	
Décret relatif au recrutement des chargés de mission temporaires.	12 juillet 1941	13 juillet 1941	1941 page 781	
Décret portant institution des Préfets délégués.	18 juillet 1941	10 août 1941	1941 page 876	
Décret relatif aux directeurs de cabinet des Préfets régionaux.	18 juillet 1941	9 août 1941	1941 page 874	A 223 b page 397

TEXTE	Date de la loi ou du décret	Référence au J. O.	Référence au B. L. D.	Référence LAFERRIÈRE
Décret portant création d'un Secrétariat régional auprès des Préfets régionaux.	18 juillet 1941	9 août 1941	1941 page 874	A 223 c page 397
Décret attribuant à certains Préfets les pouvoirs de Préfets régionaux et portant division du territoire pour l'exercice de ces pouvoirs.	18 juillet 1941	26 juillet 1941	1941 page 822	
Décret complétant le décret du 18 juillet 1941 attribuant à certains Préfets les pouvoirs de Préfets régionaux et portant...	4 août 1941	7 août 1941	1941 page 869	
Loi modifiant la loi du 18 juillet 1941 relative à l'organisation du Gouvernement.	11 août 1941	12 août 1941	1941 page 884	A 35 b page 381
Loi fixant les pouvoirs du Préfet régional.	11 août 1941	12 août 1941	1941 page 885	A 222 page 396
Loi portant création d'un corps de commissaire du pouvoir.	11 août 1941	12 août 1941	1941 page 885	A 76 c page 384
Décret pour l'application de l'art. 1 ^{er} de l'acte constitutionnel n° 7 du 27 janvier 1941.	14 août 1941	16 août 1941	1941 page 921	A 11 a page 377
Loi relative aux attributions des Préfets régionaux en matière économique.	25 août 1941	26 août 1941	1941 page 972	A 223 d page 397
Décrets attribuant à certains Préfets les pouvoirs de Préfets régionaux et portant division du territoire pour l'exercice de ces pouvoirs.	26 août 1941	27-28 août 1941	1941 pages 979 et 986	
Loi relative aux Chefs de Cabinet de Préfet.	31 août 1941	12 sept. 1941	1941 page 1043	
Décret relatif aux intendants des affaires économiques.	6 sept. 1941	10 sept. 1941	1941 page 1036	
Décret attribuant à certains Préfets les pouvoirs de Préfets régionaux et portant division du territoire pour l'exercice de ces pouvoirs.	9 sept. 1941	10 sept. 1941	1941 page 1035	

TEXTE	Date de la loi ou du décret	Référence au J. O.	Référence au B. L. D.	Référence LAFERRIÈRE
Loi portant statut général des fonctionnaires de l'Etat et des établissements publics de l'Etat.	14 sept. 1941	1 ^{er} octobre 1941	1941 page 1100	
Loi relative à l'organisation des cadres des services publics et des établissements publics de l'Etat.	14 sept. 1941	1 ^{er} octobre 1941	1941 page 1110	
Loi modifiant la loi du 2 novembre 1940 interdisant aux collectivités locales l'attribution d'indemnités aux fonctionnaires préfectoraux.	19 sept. 1941	27 sept. 1941	1941 page 1086	
Décret relatif au transport par voiture automobile des Préfets régionaux.	19 sept. 1941	27 sept. 1941		
Décret relatif au logement des intendants de police.	19 sept. 1941	27 sept. 1941		
Décret relatif au transport par voiture automobile des intendants de police.	19 sept. 1941	27 sept. 1941		
Décret modifiant l'assiette territoriale des régions.	24 sept. 1941	26 sept. 1941	1941 page 1085	
Loi réorganisant les arrondissements de l'Inspection générale des Ponts-et-Chaussées.	30 sept. 1941	1 ^{er} octobre 1941	1941 page 1115	
Arrêté fixant les attributions des Inspecteurs généraux chargés d'une circonscription régionale.	1 ^{er} octobre 1941	20 octobre 1941		
Décret réglant le mode de désignation des chefs de service régionaux agricoles et définissant les attributions respectives des directeurs départementaux et des chefs de service régionaux.	16 octobre 1941	25 octobre 1941	1941 page 1213	
Décret relatif à l'effectif des directeurs régionaux du ravitaillement.	22 octobre 1941	24 octobre 1941		
Loi sur l'organisation du ravitaillement dans le cadre national régional et départemental.	23 octobre 1941	22 nov. 1941	1941 page 1297	

TEXTE	Date de la loi ou du décret	Référence au J. O.	Référence au B. L. D.	Référence LAFERRIÈRE
Loi instituant une indemnité de direction.	31 octobre 1941	1 ^{er} nov. 1941	1941 page 1228	
Décret instituant des commissaires aux travaux d'équipement agricole.	6 nov. 1941	27 nov. 1941	1941 page 1331	
Arrêté établissant la liste des services dont les prix peuvent être fixés par arrêtés préfectoraux.	2 déc. 1941	5 déc. 1941		
Décret relatif aux pouvoirs des préfets régionaux en matière économique.	8 déc. 1941	10 déc. 1941	1941 page 1384	
Loi portant création d'un Commissaire aux ressources agricoles.	21 déc. 1941	9 janvier 1942	1942 page 43	
Loi relative à la création des directions régionales de la production agricole.	3 février 1942	6 février 1942	1942 page 136	
Arrêté complétant et modifiant l'arrêté du 2 décembre 1941 établissant la liste des services dont les prix peuvent être fixés par arrêtés préfectoraux.	17 février 1942	20 février 1942		
Décret relatif à l'organisation de l'administration centrale du service général de contrôle économique.	24 février 1942	28 février 1942		
Décret relatif aux traitements des fonctionnaires de l'administration centrale du service général de contrôle économique.	24 février 1942	28 février 1942		
Décret relatif à l'organisation des cadres de l'administration régionale et départementale du service général de contrôle économique.	24 février 1942	28 février 1942		
Décret relatif aux traitements des fonctionnaires de l'administration régionale et départementale du service général de contrôle économique.	24 février 1942	28 février 1942		

TEXTE	Date de la loi ou du décret	Référence au J. O.	Référence au B. L. D.	Référence LAFERRIÈRE
Arrêté fixant les attributions du Préfet délégué.	28 février 1942	6 mars 1942	page 228 1942	
Arrêté établissant la liste des services dont les prix peuvent être fixés par arrêtés préfectoraux.	10 mars 1942	13 mars 1942		

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.	1

PREMIÈRE PARTIE

LE PROBLÈME

DE L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE RÉGIONALE

CHAPITRE PREMIER. — LES ORIGINES DE L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE.	6
Section I. — <i>Des origines à 1789</i>	8
§ 1. — L'époque gallo-romaine	8
§ 2. — L'époque franque	10
§ 3. — L'époque féodale	12
§ 4. — L'époque monarchique	15
1° Les Gouverneurs de province	15
2° Les Intendants	16
Section II. — <i>Révolution française</i>	18
Section III. — <i>L'an VIII : la centralisation</i>	25
Section IV. — <i>De l'An VIII à 1939</i>	26
§ 1. — Le mouvement de décentralisation	27
I. — La conquête des libertés locales	27
A) Indépendance à l'égard du pouvoir central	28
1° Les collectivités secondaires sont des personnes morales de Droit public	28
2° Départements et communes ont une administration indépendante	30

	Pages
B) Indépendance à l'égard des particuliers.	31
1° Les moyens de contrainte des intérêts privés.	31
2° Le développement d'une vie locale propre	32
II. — Les limites à la décentralisation	34
A) La nature des libertés locales	35
B) La tutelle administrative	36
§ 2. — Le mouvement de déconcentration	37
Section V. — <i>Le retour actuel à la centralisation</i> ..	39
CHAPITRE II. — LE RÉGIONALISME	42
Section I. — <i>Les diverses conceptions du régionalisme</i>	42
1° La conception géographique	43
2° La conception administrative	43
3° La conception économique	43
4° La conception intellectuelle	45
Section II. — <i>Les critiques adressées au département</i>	48
1° Le caractère artificiel du département.	48
2° Le département est une circonscription trop étroite	50
3° Le département est un cadre vide, une circonscription morte	53
Section III. — <i>Les essais et les projets de réforme régionaliste</i>	55
§ 1. — Les tendances à étendre le cadre départemental	56
I. — Les divisions administratives supradépartementales ou régionales	56
II. — Les institutions interdépartementales..	58
1° Les conférences interdépartementales .	58
2° Les syndicats interdépartementaux ..	59
3° Les organismes interdépartementaux .	60

§ 2. — Les projets d'une réforme régionaliste ..	61
I. — Quelques projets régionalistes défendus en dehors du Parlement	61
1° Auguste Comte : 1854	61
2° Le Play : 1864	62
3° Foncin : 1898	63
4° Henri Mazel : 1907	64
5° Vidal de la Blache : 1910	65
II. — Projets ou propositions de lois d'une réforme régionaliste	66
1° Proposition de M. Beauquier : 5 février 1907	67
2° Proposition de M. Hennessy : 23 janvier 1920.	68
3° Proposition de M. Reibel	69
4° Proposition de M. Bouvet	69
5° Projet de loi concernant la réorganisation administrative du projet Marraud : 25 octobre 1921	70
III. — Les diverses solutions du régionalisme administratif	71
A) Le cadre administratif	71
B) La forme de l'organisation administrative régionale	72
1° La nature juridique de la région	72
2° La désignation des organes chargés de l'administration régionale	74
3° Attributions et pouvoirs conférés aux organes chargés d'administrer la région.	76
Section IV. — <i>La réforme administrative actuelle</i> ..	78
§ 1. — La réorganisation des provinces : œuvre de demain.	78
§ 2. — Le préfet régional	87
1° But de la réforme	89
2° Portée de la réforme	89
3° Modalités de l'institution des préfets régionaux	90

DEUXIÈME PARTIE
LE STATUT DU PRÉFET RÉGIONAL
ET DE SES AUXILIAIRES

CHAPITRE PREMIER. — LE STATUT DU PRÉFET RÉGIONAL.	97
Section I. — <i>La dépendance du préfet régional à l'égard du pouvoir central</i>	99
§ 1. — Recrutement.	99
1° Nomination du préfet régional	99
2° L'installation	103
3° Le serment	104
§ 2. — Dépendance du préfet régional à l'égard du pouvoir central pendant tout le cours de la fonction.	105
1° Il est soumis au pouvoir hiérarchique.	105
2° Obligations professionnelles	106
Section II. — <i>Garanties, privilèges et avantages personnels attachés à la fonction</i>	110
§ 1. — Les garanties jurisprudentielles	110
§ 2. — Privilège de juridiction	112
§ 3. — Avantages personnels attachés à la fonction.	112
1° Traitement	113
2° Indemnités	114
3° Pensions	115
4° Avantages en nature	115
5° Préséance	116
6° Uniforme.	116
7° Protection particulière de la loi pénale.	117
CHAPITRE II. — LES AUXILIAIRES DU PRÉFET RÉGIONAL.	118
Section I. — <i>Le préfet délégué</i>	118
Section II. — <i>Cabinet du préfet régional. Secrétariat régional</i>	119
§ 1. — Le cabinet du préfet régional	119
§ 2. — Le secrétariat régional	121

Section III. — <i>Intendants de police et des affaires économiques.</i>	122
§ 1. — Intendants de police	122
1° Nomination	122
2° Avantages de carrière	123
§ 2. — Intendants des affaires économiques ...	125
1° Nomination	125
2° Avantages de carrière	128
3° Chargés de mission temporaire	129
Section IV. — <i>Chefs des services civils régionaux</i> ..	133
Section V. — <i>Le Conseil régional</i>	138

TROISIÈME PARTIE

LE ROLE DU PRÉFET RÉGIONAL

CHAPITRE PREMIER. — ETENDUE DES ATTRIBUTIONS DU PRÉFET RÉGIONAL	143
Section I. — <i>Administration de l'Etat</i>	143
§ 1. — Le préfet régional agent du pouvoir central.	144
§ 2. — Le préfet régional représentant du Gouvernement	145
1° Sur le plan départemental	145
2° Sur le plan régional	146
Section II. — <i>Administration d'un département et des communes de ce département</i>	148
§ 1. — Le préfet régional demeure l'agent exécutif de l'un des départements compris dans la région	149
§ 2. — Le préfet régional demeure le tuteur des communes du département chef-lieu de région.	150
§ 3. — Le préfet régional délègue ses pouvoirs d'administration départementale et communale au préfet délégué	151
CHAPITRE II. — POUVOIRS ET ATTRIBUTIONS EN MATIÈRE DE POLICE	153

	<i>Pages</i>
Section I. — <i>Etendue des attributions de police du préfet régional</i>	157
§ 1. — Le préfet régional autorité de police ...	158
1° Les pouvoirs de police du Chef de l'Etat	158
2° Les pouvoirs de police du Maire	159
3° Les pouvoirs de police du Préfet	160
4° Les attributions du préfet régional en matière de police	164
§ 2. — Les attributions du préfet régional à l'égard du personnel de la police	172
I. — La Direction générale de la police nationale au Ministère de l'Intérieur	174
II. — Les services extérieurs de police	175
A) Principes généraux d'organisation	176
1° Le personnel de police	176
2° Les services de police	178
B) Rôle du préfet régional à l'égard des forces de police	179
1° Les attributions de l'intendant de police.	179
2° Le préfet régional dirige et coordonne l'activité de tous les services de police.	180
3° Le préfet régional administre les effectifs de la police régionale d'Etat placés sous ses ordres	185
4° Les attributions des préfets départementaux à l'égard des forces de police.	189
Section II. — <i>Pouvoirs du préfet régional en matière de police</i>	191
§ 1. — Par quels procédés agit le préfet régional	191
1° Les règlements de police	191
2° Les mesures individuelles	192
3° Le choix des moyens	192
4° L'exécution de ces mesures réglementaires et individuelles	193
§ 2. — Limites aux pouvoirs de police du préfet régional	194
A) Limites aux pouvoirs de police en temps normal.	194

1° La compétence concurrente des diverses autorités de police constitue une première limite aux pouvoirs de police du préfet régional	195
2° Le but de la réglementation constitue une deuxième limite aux pouvoirs de police du préfet régional	200
3° Les libertés publiques	201
4° Le moyen d'assurer le respect des limites des prescriptions de police du préfet régional	203
B) Limites aux pouvoirs de police en temps de crise : l'état de siège	205
 CHAPITRE III. — POUVOIRS ET ATTRIBUTIONS EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE.	208
Section I. — <i>Du libéralisme à l'économie dirigée</i> ..	209
§ 1. — Le développement des attributions de l'Etat en matière économique	209
§ 2. — Les organes directeurs de la politique économique	212
Section II. — <i>Champ d'action du préfet régional</i> ..	215
Section III. — <i>Rôle du préfet régional et de ses auxiliaires.</i>	218
§ 1. — Le préfet régional anime et coordonne la politique économique dans la région	218
§ 2. — Le préfet régional dirige l'action des chefs de service régionaux placés sous son autorité	219
1° Chefs de service régionaux relevant du Secrétariat d'Etat à l'Agriculture	220
2° Directeur régional du ravitaillement ..	224
3° Inspecteur des Ponts et Chaussées chargé d'une circonscription régionale.	225
4° Inspecteur divisionnaire du travail ..	226
5° Directeur régional du service général de contrôle économique	226

	Pages
§ 3. — Le préfet régional peut déléguer tout ou partie de ses attributions aux chefs de service régionaux placés sous son autorité	227
§ 4. — Rôle d'ensemble des divers chefs de service régionaux économiques et du préfet régional.	228
Section IV. — <i>Pouvoirs et attributions du préfet régional en matière de ravitaillement et de taxation des prix</i>	233
§ 1. — Le rôle du préfet régional en matière de ravitaillement	233
1° Le préfet régional est responsable du ravitaillement dans le cadre de sa région	233
2° Organismes qui assistent le préfet régional dans sa mission	237
3° Sanctions que peut prononcer le préfet régional	238
4° Le préfet régional peut déléguer ses pouvoirs aux préfets départementaux, rôle de ces derniers	239
§ 2. — Rôle du préfet régional quant à la taxation des prix	240
1° Les pouvoirs des préfets avant la législation actuelle	241
2° Pouvoirs actuels des préfets régionaux.	244
A) Pouvoirs de décision en matière de produits et services locaux	246
B) Pouvoirs aux divers stades de la distribution	250
CHAPITRE IV. — <i>POUVOIRS ET ATTRIBUTIONS A L'ÉGARD DES FONCTIONNAIRES</i>	253
Section I. — <i>Fonctionnaires sur lesquels s'exercent les pouvoirs de suspension du préfet régional</i> ...	253
Section II. — <i>Le mécanisme de la sanction</i>	256

TABLE DES MATIÈRES

297

Pages

CHAPITRE V. — FORME DE L'ACTION ADMINISTRATIVE DU PRÉFET RÉGIONAL	260
Section I. — <i>Les conférences</i>	260
Section II. — <i>Les actes du préfet régional</i>	264
§ 1. — Instructions et circulaires	265
§ 2. — Arrêtés.	266
§ 3. — Recours contre les actes du préfet ré- gional	268
CONCLUSION	271
BIBLIOGRAPHIE	279
BIBLIOGRAPHIE LÉGISLATIVE.	283

